RCMP PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION

Royal Canadian Mounted Police Act
Part VII
Subsection 45.46(3)

CHAIRMAN'S FINAL REPORT

FOLLOWING A PUBLIC HEARING

Complainant: Darell T. Rankin

March 1994

File: 2000-PCC-89060 & 2000-PCC-89083

CHAIRMAN'S FINAL REPORT AFTER A PUBLIC HEARING

I. INTRODUCTION

The Process

Under subsection 45.43(1) of the RCMP Act, the Commission Chairman, where he considers it advisable in the public interest, may institute a public hearing to inquire into a complaint whether or not it has been investigated or reported upon or dealt with by the Force. The Commission Chairman will then assign members of the Commission to conduct that hearing and those members will be considered the Commission for the purposes of the hearing. Section 45.45 of the Act sets out some of the rules governing the hearings such as that any person giving evidence at a hearing may be represented by counsel. When the hearing is completed, the Commission, that is, the members comprising the panel that conducted the hearing, will prepare an interim report setting out their findings and recommendations about the complaint and that report is sent to the Solicitor General of Canada, the RCMP Commissioner and to all parties and their counsel appearing at the hearing.

Upon receipt of the interim report, the RCMP Commissioner is required to review the complaint in light of the report's findings and recommendations. The Commissioner must then notify the Chairman of the Commission of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint or his reasons for not acting on any of the findings or recommendations.

After considering the Commissioner's notice, the Chairman of the Commission will prepare a final report setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as he sees fit. That report is sent to the Solicitor General of Canada, the RCMP Commissioner and to all parties and their counsel appearing at the hearing.

II. INTERIM REPORT

Interim Report and Commissioner's Notice

In the present case, the Interim Report dated October 24, 1993, setting out findings and recommendations, was sent to the Solicitor General and the Commissioner. The Commissioner gave notice of the action he would be taking in a letter to the Chairman dated December 9, 1993.

The present report is the Chairman's final report with respect to this complaint. It contains, as a background to any final findings and recommendations, the contents of the Interim Report, which includes a summary of the complaint, the Force's investigation of the complaint, the general observations, and the interim findings and recommendations. This Final Report also includes the Commissioner's letter of December 9, 1993.

III. RCMP COMMISSIONER'S NOTICE

As stated under subsection 45.46(2) of the Act, the Commissioner forwarded the following notice to the Commission Chairman, the content thereof reads as follows:

> I acknowledge receipt of the interim report of October 24, 1993, file references 2000-PCC-89060/89083, 89G-0443, and materials relevant to the complaint of Mr. Darell Rankin.
>
> The conclusions have been examined and the following notice is provided pursuant to the Royal Canadian Mounted Police Act.
>
> I concur with the findings. With respect to recommendations #1 to #5 inclusively, policy has been developed since 1989 addressing these recommendations.
>
> Regarding recommendation #6, I am instructing that the Commanding Officer of "A" Division communicate with Mr. Rankin in order to provide him with an explanation for the unfolding of the events of the day in question. He will inform Mr. Rankin of the need for controlling demonstrators and demonstrations during visits of a Head of State due to the need for greater security measures.
>
> I disagree with recommendation #7. The Canadian Charter of Rights and Freedoms provides for the infringement of certain rights when in the public interest. The Courts have supported the infringement of the right to demonstrate when the security of a dignitary may be compromised. In my opinion, a regulation is not required to bring any future decisions or actions of the RCMP during visits by Heads of State within section 1 of the Charter.
>
> Thank you for your advice. I look forward to receiving your final report.

IV. CHAIRMAN'S FINAL CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The two-member Commission Hearing Panel that completed the hearing into this complaint presented a comprehensive Interim Report in this matter. The Panel members made findings and recommendations with respect to two complaints. I wish therefore, after having considered the Commissioner's Notice reproduced in Part III herein, to state my final conclusions and recommendations with respect to these complaints.

I have noted the opening statement of the Commissioner to the effect that he concurs with the findings of the Commission Panel.

I have also noted the Commissioner's indication that Recommendations # 1 to # 5 have already been addressed in policy that has been developed since 1989. I am quite pleased with this result which would seem to indicate a rapid response to Mr. Rankin's complaints dated February 1989.

In its sixth recommendation, the Commission Panel suggested that the RCMP issue "a formal apology to Mr. Rankin for not having contacted him in advance of the day of the President's visit and advising him of the restricted areas for such demonstration on that day". In reply to that recommendation, the Commissioner stated as follows:

> Regarding recommendation #6, I am instructing that the Commanding Officer of "A" Division communicate with Mr. Rankin in order to provide him with an explanation for the unfolding of the events of the day in question. He will inform Mr. Rankin of the need for controlling demonstrators and demonstrations during visits of a Head of State due to the need for greater security measures.

I have nothing to add to the Commissioner's reply to that recommendation.

In a seventh recommendation, the Commission Panel suggested that the RCMP take the necessary steps that would lead to the promulgation of a regulation to bring any future decisions of the RCMP, in respect of limiting demonstrations during state visits, within section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Commissioner responded as follows:

> I disagree with recommendation #7. The Canadian Charter of Rights and Freedoms provides for the infringement of certain rights when in the public interest. The Courts have supported the infringement of the right to demonstrate when the security of a dignitary may be compromised. In my opinion, a regulation is not required to bring any future decisions or actions of the RCMP during visits by Heads of State within section 1 of the Charter.

I have reviewed the Commission Panel's analysis that leads to this recommendation. The Panel concluded that by wishing to apply the February 6 directive, which was not prescribed by law, or was not law in and of itself, Staff Sergeant Bergeron infringed Mr. Rankin's Charter rights. That conclusion was arrived at by applying Chief Justice Lamer's conclusions in the Commonwealth of Canada case[1], as regards the specific distinction between internal government directives and government regulations with

---

[1] Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada, [1991] 1 S.C.R. 139.

respect to the test under section 1 of the Charter. But the Commission Panel concluded, as well, that the Directive imposing the restriction on the right to demonstrate was a proper and reasonable security measure taken in order to protect a visiting Head of State.

In reaching that conclusion, the Commission Panel appears to have been swayed by two factors. The first one being the hypothesis of 1000 lone demonstrators at different locations along the route of the President's motorcade, which would result in a security nightmare; and the second, the case law which is analyzed at page 27 of its report. In that latter regard, the Commission Panel states quite clearly that it considers that case law to be relevant to the case before it.

If that is the case, then, why would the Commission Panel recommend the promulgation of a regulation so as to bring any future action limiting demonstrations within section 1 of the Charter? Stated another way, if the February 6 directive was proper - and thus, presumably, prescribed by law - why recommend the promulgation of a regulation to bring future similar police action within section 1 of the Charter?

In my view, the answer to these questions lies in the case law that was analyzed by the Commission Panel. We must accept as a legal proposition that the word "law," as found in the expression "by law" in section 1 of the Charter, includes not only statutes or regulations but, as well, the Common Law or case law. Thus, the Commission Panel must have found "law," in the case law it analyzed, sufficient to make it conclude that the police action in issuing its February 6 directive was proper, and therefore lawful.

Having reviewed that case law, I now have a better understanding of the Commission Panel's recommendation. It is trite to point out at the outset that, generally, court decisions tend to refer to very specific facts.

The Abbey and Stapleton case[2] is certainly authority for the proposition that the police act correctly when they arrest an individual who participates in a demonstration, at the doorway of a room where the Prime Minister of Canada is expected to give a speech, and is seen to be hiding something inside her coat, which she refuses to show to a police officer upon request to do so. Therefore any allegation that the individual's Charter rights, under paragraph 2(b), may have been unlawfully restricted is not sustainable. True, the rights were restricted but this restriction was "a reasonable limit prescribed by law," that is to say, the Criminal Code which permits a police officer to arrest someone who is obstructing the duties of a peace officer.

---

2 Unreported, B.C. Supreme Court SC 9613, January 21, 1991, maintained in the B.C. Court of Appeal CA 13571, November 23, 1992. Erroneously identified as being from New Brunswick's Court of Queen's Bench in the Interim Report.

In Murphy, Keating and Boudreau[3], the police arrested a demonstrator who, the Court determined, had more then merely demonstrated, but had been a participant in a riot. Thus, here again, any restriction to his Charter rights was viewed as a reasonable limit prescribed by law, i.e., the provisions of the Criminal Code authorizing a police officer to arrest a participant in a riot.

The Knowlton case[4] can be said to stand for the proposition that an individual who refuses to abide by a police order not to cross a cordoned area in which the head of a foreign government was to appear, may be arrested for obstructing a police officer in the execution of his duty. Here, there was no question of the application of the Charter, since the incidents took place more than 10 years before its advent. But the Commission Panel concluded that, since the case dealt with an individual who attempted to cross an established security parameter, it was significant to the case involving Mr. Rankin, who wished to demonstrate along the President's motorcade route that had been designated, save for one location, as a non-demonstration area.

I have read that case and I believe it would be useful, for the present discussion, to quote a passage at page 447 of the judgment:

> According to the principles which, for the preservation of peace and prevention of crime, underlie the provisions of s. 30, amongst others, of the Criminal Code, these official authorities were not only entitled but in duty bound, as peace officers, to prevent a renewal of a like criminal assault on the person of Premier Kosygin during his official visit in Canada. In this respect, they had a specific and binding obligation to take proper and reasonable steps. The restriction of the right of free access of the public to public streets, at the strategic point mentioned above[5], was one of the steps - not an unusual one - which police authorities considered and adopted as necessary for the attainment of the purpose aforesaid. In my opinion, such conduct of the police was clearly falling within the general scope of the duties imposed upon them.
>
> (emphasis added)

I have to come to the view that, while the Knowlton case may be said to be authority for the proposition that police may certainly cordon off a strategic point where an important state visitor will make an appearance, that case may not resolve the question of whether the police may cordon off a motorcade route of eight to ten kilometres long, save for one specific area.

---

3 Unreported, New Brunswick 's Court of Queen's Bench, Trial Division, M/C/861/88, January 29, 1992.

4 Knowlton v. The Queen, [1974] S.C.R. 443.

5 At page 445 of the judgment, the strategic point is described as follows:"...an area in front of the entrance of the hotel [the Château Lacombe] which included part of the side walk on the south side of MacDonald Drive."

The question we must ask ourselves is whether the cordoning off of such a large area by way of the directive of February 6 can be said to have been "prescribed by law," that is to say, the case law alluded to above?

In my view, the Commission Panel members were ready to answer that question in the affirmative. Yet they were not entirely convinced that they were correct, as can be verified by the language in their recommendation:

> ...that the RCMP take the necessary steps that will lead to the promulgation of a regulation that would, without doubt, bring any future decisions or actions of the RCMP in respect of limiting demonstrations during visits by Heads of State, within section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.
>
> (emphasis added)

The words "without doubt" are significant.

What the Panel was in effect recommending, in my estimation, is that the RCMP have the matter examined by its legal counsel with a view to ensuring that, when they next consider issuing a directive similar to that of February 6, they be on solid foundation in terms of section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, that solid foundation being a clear regulation in respect to limiting demonstrations during visits by Heads of State. If I am right in that assumption, then, I consider that the recommendation of the Commission Panel was a wise one and I would invite the Commissioner to reconsider it in that light.

Chairman

March 2, 1994

Jean-Pierre Beaulne, Q.C.
Chairman
RCMP Public Complaints Commission
P.O. Box 3423, Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

APPENDIX I

Part VII
Subsection 45.45(14)

COMMISSION INTERIM REPORT

Following a Public Hearing

Into the Complaints

of

Darell T. Rankin

PANEL

Gina S. Brannan, Q.C.
Gisèle Côté-Harper, Q.C.

October 24, 1993

October 24, 1993

TO: THE HONOURABLE DOUGLAS G. LEWIS, P.C., MINISTER DESIGNATE OF PUBLIC SECURITY

TO: COMMISSIONER NORMAN INKSTER, ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

The undersigned were appointed on December 8, 1989 by Richard Gosse, the then Chairman of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, pursuant to the authority vested in him under Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, to conduct a public hearing to inquire into the complaints of Darell T. Rankin.

We have the honour to submit our Report in accordance with subsection 45.45(14) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

All of which is respectfully submitted,

Gina S. Brannan, Q.C.

Gisèle Côté-Harper, c.r.

I. HEARING PROCESS

By Notice of Decision to Institute a Hearing and Assignment of Hearing Members dated December 8, 1989, Richard Gosse, the then Chairman of the Royal Canadian Mounted Police Complaints Commission ("the Commission"), instituted hearings to inquire into two complaints by Darell T. Rankin in accordance with the authority contained in subsection 45.43(1) of the Royal Canadian Mounted Police Act (the "RCMP Act"). By that Notice, Richard Gosse assigned Mr. Graeme T. Haig, Q.C., Ms. Gisèle Côté-Harper, Q.C., and Ms. Gina S. Brannan, Q.C. as members of the Commission to conduct hearings in accordance with the authority contained in subsection 45.44(1) of the RCMP Act. Hearings are conducted pursuant to section 45.45 of the RCMP Act.

In the Notice of Decision, the then Chairman identified the following persons as parties:

Darell T. Rankin; the Complainant; and

Staff Sergeant J.P.R. Bergeron, RCMP "A" Division, Ottawa.

Pursuant to subsection 45.45(5) of the RCMP Act, the Royal Canadian Mounted Police ("the RCMP") was also afforded status as a party to this hearing.

The hearings took place in Ottawa on April 11 and 12, 1990; May 22 and 23, 1990; and January 18 and 19, 1993.

All three members of the Commission presided at the hearings held in April and May, 1990. Mr. Graeme T. Haig presided as Chairman of the Commission Panel.

In the course of its hearings on May 22 and 23, 1990, the Commission issued an Order to the RCMP that it bring forth for inspection the following documents:

(a) File No. P.O.B. - 200 - an RCMP intelligence file;

(b) RCMP intelligence file referred to in the testimony of Sergeant Angelo Fiore of the Ottawa City Police Force; and

(c) the Protection Policing Manual as it related to VIP Security and Protection.

The RCMP objected to the disclosure of the above information on the grounds of a specified public interest pursuant to subsection 37(1) of the Canada Evidence Act.

At the request of the Commission, the RCMP filed a Certificate of Objection on the basis that the disclosure of the information would be injurious to the public interest, namely, the sound and effective functioning of the RCMP and of other police and security forces in Canada in the conduct of criminal investigations and the implementation of criminal law. The RCMP also added that some documents it was ordered to bring forth

contained information, the disclosure of which would be injurious to the national security of Canada and international relations.

The Commission subsequently filed an application pursuant to section 38 of the Canada Evidence Act in order to have the Federal Court determine the validity of the objection.

This application was heard by Mr. Justice Denault on September 25, 1990. The decision of the Federal Court was rendered on October 9, 1990. See Rankin (Re), [1991] 1 F.C. 226.

The Court first concluded that the Commission's application was inappropriate. Referring to a certain line of cases, the Court concluded that the Commission was under the obligation to be, and appear to be, impartial as a quasi-judicial body; it was therefore inappropriate for the Commission to take the initiative of making the application to the Federal Court.

However, because such a position would be less than useful to the parties in terms of the question they wished to have resolved, the Court decided to look at the merits of the issue. It weighed the competing interests in disclosure and non-disclosure in order to decide whether to maintain the Certificate of Objection. This meant inquiring into whether one of the parties, the complainant, would be prejudiced by a denial of access to the documents requested. The Court concluded that the public interest did not require disclosure. It also concluded that the public interest would be ill served if sensitive material were disclosed when it was not crucial to findings of fact that the Commission would be called upon to make.

The Commission decided to appeal the Judgment to the Federal Court of Appeal. One of the grounds of appeal was that the Court misdirected itself in concluding as it did. The Commission had made its application to the Court for the very purpose of finding out whether it had jurisdiction to hear the evidence in question. The Commission, it seemed, was therefore properly before the Court based on the very case law relied upon by the Court.

On appeal, the Federal Court of Appeal ruled that the conclusion of Mr. Justice Denault on the appropriateness of the Commission's application to the Court was in the nature of *obiter dictum*. It therefore refused to deal any further with that aspect of the question. However, since Mr. Justice Denault had in fact dealt with the merits of the case, The Court of Appeal, on reviewing the merits, confirmed the disposition of Mr. Justice Denault and concluded that he had properly understood and applied the provisions of sections 37 and 38 of the Canada Evidence Act.

The hearing of the Commission reconvened on January 18 and 19, 1993, in Ottawa with Ms. Gisèle Côté-Harper, Q.C., and Ms. Gina S. Brannan, Q.C., presiding. It should be explained that by way of a document entitled "Determination" dated September 15, 1992, Mr. Graeme Haig, Q.C., concluded that he was no longer able to continue hearing the case by reason of his health. In consultation with both Ms. Côté-Harper and Ms. Brannan, it was determined that the hearing should continue without Mr. Haig's participation on the condition that the parties to this hearing were all in agreement with the Commission Panel proceeding in that fashion. The parties signified their acquiescence, in writing, to the hearing continuing with Ms. Côté-Harper and Ms. Brannan presiding.

Throughout the hearing, the Commission was assisted by the following counsel:

- for the Commission, Mr. Simon Noël, Q.C.;
- for Mr. Darell T. Rankin, Ms. Elizabeth Thomas;
- for Staff Sergeant Raymond Bergeron, Mr. Richard Mongeau; and
- for the RCMP, Mr. André Morin and Mr. Mark McCombs.

The Commission acknowledges the support services of:

- Mr. Normand Philippe, Clerk Registrar

II. EVENTS LEADING UP TO THE COMPLAINTS

Mr. Darell Rankin is a Canadian citizen and, at the relevant time, was a member of the Ottawa Disarmament Coalition Group ("the Coalition"). He had been a member since 1982. He explained that the objects of the Coalition are to foster processes that will lead to world disarmament and promote policies supporting peace. It is a non-profit organization. The group is funded through the efforts of its members and supportive individuals in the city of Ottawa.

Since 1982, Mr. Rankin had participated in or helped organize a few dozen demonstrations. His work for the Coalition is not full time. He is, however, hired by the Coalition to do some work on a part-time basis. Mr. Rankin carries out contract work for various other organizations and also takes on odd jobs in the construction industry.

In January 1989, the Coordinating Committee of the Coalition heard about President Bush's visit to Ottawa. The Coalition thereafter decided to demonstrate during the President's visit. Mr. Rankin was then mandated to do what was necessary to organize the demonstration.

Mr. Rankin called the Prime Minister's Office ("the PMO") in order to make inquiries about the itinerary for the presidential visit. A member of the PMO staff gave Mr. Rankin the President's arrival time and the route leading to the meeting place that day. With that information in hand, the complainant and his group chose to demonstrate in front of the Lester B. Pearson building on Sussex Drive from approximately 10:00 a.m. to 1:00 p.m.

Mr. Rankin phoned the RCMP and spoke with Inspector Bradford, who was apparently the person responsible for security during President Bush's visit. He informed him of the possibility of his group's participating in a march down Sussex Drive. Inspector Bradford informed him that he was not sure how far the march could proceed on Sussex Drive. Mr. Rankin said that he would advise Inspector Bradford if the group decided to proceed with the march.

Some time later, Mr. Rankin was called by Sergeant Hammell of the Ottawa City Police. Sergeant Hammell suggested to Mr. Rankin that he obtain a permit from the Transportation Department of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton ("RMOC"). Mr. Rankin proceeded to obtain such a permit.

Mr. Rankin identified, before the Commission, a letter dated February 7, 1989, that had been handed to him by Mr. Ted Yabsley from the RMOC. The letter was addressed to Mr. Rankin and was signed by Mr. J.E. Sheflin, the Transportation Commissioner of the RMOC.

It is useful for our purposes to replicate, for the most part, the letter in question:

> *Please be advised that approval is hereby granted for your group to conduct a demonstration on the Regional right-of-way subject to the following conditions:*
>
> *a. The demonstration shall commence at 10:00 a.m. and shall terminate at 2:00 p.m. on Friday, 10 February 1989.*
>
> *b. The demonstration shall be restricted to Sussex Drive in the vicinity of the External Affairs building.*
>
> *c. No sound amplification equipment or equipment such as loudhailers, etc., shall be permitted.*
>
> *d. All signs carried by your group shall be made of cardboard and supported by cardboard or softwood supports no larger than one inch by one and one-half inches (1" x 1-1/2").*
>
> *e. The demonstration shall continually keep moving on the sidewalk only and shall not interfere with the passage of pedestrians.*
>
> *f. Police supervision must be secured for this event. In this regard please call the Chief of Police of the Ottawa Police Force at 236-0311 to make the necessary arrangements.*
>
> *The Statement of Indemnification has been signed and is satisfactory.*
>
> *If this Department can be of further assistance please contact Mr. Ted Yabsley at 560-1253.*
>
> *Yours truly,*

As part of this demonstration, Mr. Rankin had prepared a banner that consisted of six white bed sheets. When strung together, one could read the message "GEORGE TAKE YOUR MISSILES HOME." The banner measured approximately twenty-five feet by five feet.

On February 10, 1989, Mr. Rankin arrived at the Lester B. Pearson building on Sussex Drive, at approximately 10:30 a.m. After having parked his car, he proceeded to the front of the building, where he looked for other participants. Not finding any other participants, he then crossed Sussex Drive (across from the Lester B. Pearson Building) and on an embankment proceeded to assemble the banner.

Once on the site chosen, he proceeded to lay out the bed sheets and to string them together with safety pins. While he was doing so, an RCMP police vehicle pulled up in front of him on Sussex Drive. The driver of the vehicle asked Mr. Rankin what he was doing. Mr. Rankin informed him that he was intending to hold his banner up while the President's motorcade passed by. He told the police officer he was expecting a group to join him. The officer explained that he would not be able to go through with his plan. Mr. Rankin replied that he had a permit and that he had spoken to Mr. Bradford from the RCMP, who had indicated to him that there would be no problem in regards to the demonstration. Furthermore, he had followed all the proper procedures in obtaining permission to hold a demonstration at this location at this time.

The police officer ordered Mr. Rankin in a firm way to fold his banner and move to a different location. Mr. Rankin, who was unhappy about this situation, requested to speak to Mr. Bradford. He was concerned that the order being given by the police officer might not be a proper one.

The RCMP member advised Mr. Rankin that he would confiscate the banner if he did not fold it. The member apparently started bundling the banner and then stopped. He returned to his patrol car to use his radio.

At some point (and it is not particularly clear at what point this occurred), Mr. Rankin showed the member the permit he had received from the RMOC. The member then wrote down some details from it in his notebook. The permit had been retrieved from a briefcase that was situated next to the banner on the ground.

Having finished his conversation on the radio, the member left his vehicle and walked directly towards Mr. Rankin, and there then ensued a number of incidents, which Mr. Rankin complained about.

For the purpose of clarity, the member involved in the incident that led to this complaint was later identified as Staff Sergeant Raymond Bergeron.

III. THE COMPLAINTS OF DARELL T. RANKIN

(A) Complaint File No. 2000-PCC-81060

On February 10, 1989, Mr. Rankin contacted the Commission and complained that:

> *On February 10, 1989, at or near the City of Ottawa, Province of Ontario, "A" Division RCMP Member Raymond Bergeron used excessive force against Mr. Rankin, a member of the Ottawa Disarmament Coalition, who was involved in a demonstration protesting cruise missile testing in Canada. The excessive force complained of is that he was pressed up against an RCMP vehicle and his arm was twisted behind his back.*

The demonstration took place in front of the External Affairs Department at 125 Sussex Drive, Ottawa, during the visit of American President George Bush, whose motorcade drove by that location. This excessive use of force caused great embarrassment to Mr. Rankin.

The Evidence

Evidence of Mr. Rankin

Mr. Rankin states that the member, after having exited his vehicle following a radio communication, walked directly towards him, grabbed hold of one of his arms and twisted it behind his back. Some two or three steps may have been taken towards the car before Mr. Rankin was pressed against the car. Mr. Rankin stated that his top torso was actually bent over the trunk of the car. He felt no pain. At that point, the President's motorcade appeared over the horizon and eventually drove by about twenty feet away from the police cruiser.

After a few cars had passed by, Mr. Rankin was taken away from the side of the car and was, according to him, forced to enter the police vehicle. The door was opened for him and while his arm was being twisted behind his back, he stated, he was forced to enter the car and sit in the back seat. After the motorcade had completely gone by, the door of the police vehicle was opened and the member allowed Mr. Rankin out of the police vehicle.

Mr. Rankin then insisted on obtaining the member's badge number, feeling that he had been treated wrongly and therefore intending to complain about this matter. During his conversation with Staff Sergeant Bergeron, another police vehicle arrived at the scene as well as a T.V. camera crew. Mr. Rankin could not remember whether the other police vehicle belonged to the RCMP or the Ottawa Police. He did speak, however, to the other police officer about his displeasure in being detained by Staff Sergeant Bergeron.

Although Mr. Rankin stated that he advised the member, prior to the passing of the motorcade, that he had a permit to demonstrate in this location, he could not recall with any certainty at what point in time he showed this permit to the member.

In cross-examination Mr. Rankin specified that he had not initiated a conversation with the camera crew nor did he recall if they asked him any questions.

Evidence of Staff Sergeant Raymond Bergeron

Staff Sergeant Bergeron stated that he had taken courses on crowd control and that he had been a member of a group of body guards for the Prime Minister of Canada at the time of the FLQ crisis. During these courses he had studied the subject of crowd psychology and the way to conduct himself with demonstrators and dignitaries.

On the day of President Bush's visit, his role was to supervise Sussex Drive starting from Colonel By Drive all the way to 24 Sussex Drive, the residence of the Prime Minister of Canada.

He gave evidence in respect of a meeting that took place on February 6th in the Ottawa Police Headquarters. The meeting was chaired by Inspector Jim Carroll. At this meeting it was determined that the only area where demonstrations would be allowed would be at the corner of Sussex Drive and Alexander Street. Alexander Street is almost directly in front of the Prime Minister's residence.

While driving his car on Sussex Drive, on February 10th, Staff Sergeant Bergeron stopped his vehicle in front of an individual who was standing on the north side of the street with something next to him on the ground. He exited his vehicle, went towards the gentleman, said hello and asked him what he was planning on doing. The gentleman informed him that it was his intent to display a banner for the President to see when driving by. Staff Sergeant Bergeron advised Mr. Rankin that he could not demonstrate in that particular area. He further advised Mr. Rankin that there was a reserved area for the demonstrations at the corner of Alexander Street and Sussex Drive.

The individual, unknown to him at the time, indicated that he had a demonstration permit. Staff Sergeant Bergeron asked to see the permit. Then the individual, being a little upset, stated: "I will demonstrate at this location; I'm in a free country, you are not going to move me out of here." The permit was not produced. Had one been produced, Staff Sergeant Bergeron, as per his instructions, would have called the "Quick Response Team," which takes care of cases that are out of the ordinary. The team would have made sure that nothing happened to that demonstrator, and would have prevented any embarrassing situation caused by the individual.[1] But, be that as it may, Mr. Rankin was again informed that he could not conduct a demonstration in that particular place and that the only area where he could demonstrate was at the corner of Alexander Street and Sussex Drive. The member offered to drive him there. He invited him to fold his banner right away because he could not be allowed to demonstrate at that site. At this point, Mr. Rankin started using insulting words, adding that he would not fold his banner. Staff Sergeant Bergeron decided that he would fold the banner. Mr. Rankin objected by grabbing the member's arm. The motorcade was fast approaching and it was at this point that Staff Sergeant Bergeron formed the opinion that Mr. Rankin might decide to run towards the motorcade.

---

[1] Further on during his questioning by Mr. Noël, Staff Sergeant Bergeron stated again, at p. 257 of the transcript, as to how he would have reacted had he been shown the permit prior to intervening as he did:

> À ce moment-là le monsieur aurait déjà été enregistré, il aurait déjà été connu, j'aurais su son nom, j'aurais su les conditions de son permis. À ce moment-là j'aurais fait venir une équipe. Je n'aurais pas nécessairement dit: Écoute, t'es pas au bon endroit-- ou ces choses-là, selon son permis. Mais étant donné que le permis semblait -- je ne l'avais pas vu à ce moment-là, mais à ce moment-là j'aurais amené des hommes tout simplement pour faire sûr que -- pour prévenir. Étant donné que cela n'a pas arrivé, c'est moi-même qui a fallu qui le fasse, étant donné qu'il m'a accroché par le bras.

Staff Sergeant Bergeron described his taking hold of Mr. Rankin as follows. After Mr. Rankin grabbed his arm when he was about to fold the banner, he saw that the motorcade was fast coming and took hold of Mr. Rankin's arm using two fingers, moving him towards the vehicle next to the trunk. He then grabbed both his arms and put them just above the right buttock. He was then held against the car until the motorcade had gone by.

Once the motorcade had gone by, a T.V. camera crew arrived on the scene. Mr. Rankin did something that prompted the officer to say: "Are you trying to make a scene because they (the media) are coming over?" While opening the door of the car, he said,"... why don't you have a seat and give me your identification." He sat down. The man had no piece of identification. However, he indicated he had a demonstration permit, which he later retrieved from a briefcase or a bag next to where the banner had been left on the ground.

Staff Sergeant Bergeron then contacted Staff Sergeant Farnham by radio to indicate that Mr. Rankin had a permit to demonstrate. Staff Sergeant Farnham confirmed that no demonstration could take place in that area, and this was then communicated by Staff Sergeant Bergeron to Mr. Rankin. Staff Sergeant Bergeron then suggested that they drive to where Mr. Bradford was situated to discuss the situation.

During further examination Staff Sergeant Bergeron indicated that Mr. Rankin was never placed under arrest. According to the officer, Mr. Rankin never complained of having any pain. The officer maintains that he never pressed Mr. Rankin against the trunk of the car. Staff Sergeant Bergeron admitted to not having stopped demonstrations by people who did not have permits to demonstrate. To a question put by counsel as to whether there was any security threat posed by Mr. Rankin standing there with his sheets on the ground, he responded: "Absolument pas."

Evidence of Mr. Patrick Dunn

Mr. Patrick Dunn, the Ground Supervisor for the British High Commission, was at the south entrance of the External Affairs building when the incident between Mr. Rankin and Staff Sergeant Bergeron took place. He had first walked to the northern entrance where he saw Mr. Rankin, whom he advised, after having just spoken to a City Police Officer, that they were not supposed to be on the street. Mr. Rankin advised him that he had a permit and then proceeded to the spot where he eventually was joined by a police officer. Mr. Dunn then noticed that there was some kind of discussion going on.

Then, within a very short period of time, Mr Dunn saw a real flurry of activity. He saw an RCMP officer "ripping" the cloth out of Mr. Rankin's hands. The door of the police car was then opened and Mr. Rankin was put in the car. Mr. Dunn noticed some force being exerted on Mr. Rankin but nothing that would injure him. In Mr. Dunn's view, Mr. Rankin had been shoved and then put into the car.

Mr. Dunn repeated, in cross-examination, that he had a very good view of the incident. At no time did he see Mr. Rankin touching the police officer, at least from his vantage point. He described the taking of Mr. Rankin to the police vehicle as a forced come-along.

Evidence of Mr. Allan Stephens

The Commission then heard from Allan Stephens, a cameraman for the CTV National News. He arrived with the rest of the crew and they positioned themselves on the grounds of the External Affairs Building. They did so because there were two groups of protesters: one was protesting against acid rain and the other group was opposed to cruise missile testing. At one point, journalist Kevin Newman, who was also with them, drew their attention to an incident across the street. They therefore ran quickly to the NRC lawn where the incident was taking place.

Mr. Stephens reported seeing Mr. Rankin holding a banner that was folded up. The officer was trying to question Mr. Rankin, who was talking loudly although not yelling. The officer then grabbed Mr. Rankin and escorted him over to the car and placed him in the back of the police vehicle. Mr. Stephens could not hear what the officer and Mr. Rankin were talking about. In his view, the officer's hold on Mr. Rankin, while firm, was not in any way violent. Mr. Rankin was placed in the back seat of the police vehicle. Mr. Stephens went across the street in front of External Affairs to film the motorcade. After the motorcade had passed by, he saw that the incident involving Mr. Rankin was still going on. He crossed the street a second time and witnessed further conversation between Mr. Rankin and the officer. In his opinion the conversation was civilized and was about going to see a superior officer in a different location.

During further questioning Mr. Stephens indicated that the officer had held his hand on Mr. Rankin prior to seating him in the back seat of the police vehicle. In Mr. Stephens view, it was the arm that was being held by the police officer. As he described it: "It was an escort. The officer was obviously escorting Mr. Rankin to the car. It wasn't a push. It was a continual motion."

Mr. Stephens, who was about ten feet away from the scene, remembered Mr. Rankin saying he had a permit and going to his bag on the ground to get out a folded piece of paper which he displayed to the officer and then put back into the side pocket. Mr. Stephens does not recall any reaction by the police officer on seeing the piece of paper. It was Mr. Stephens' recollection that this exchange took place prior to Mr. Rankin's being taken to the police car.

Evidence of Mr. Robert Philips

The Commission next heard from Mr. Robert Philips, who works at External Affairs and who was on the third floor of the building some ten or fifteen minutes before the President's motorcade was to arrive. From his vantage point (he was about 500 feet from the incident) he saw a police cruiser coming up Sussex Drive and stop. Its driver approached Mr. Rankin. He noticed an exchange of words between the two and then saw Mr. Rankin being led away by the arm in the direction of the cruiser. He was put in the back seat of the car and the door was closed. Just after the motorcade had gone by, the door was opened and Mr. Rankin was let out.

He believes that Mr. Rankin was grabbed by the elbow and led to the cruiser. He described Mr. Rankin as being upset (judging from his body language) prior to being led to the police car. Mr. Philips came forward as a witness after being handed a flyer that had been circulated in the Department of External Affairs. The flyer

headlined "Witnesses! Witnesses!" and invited individuals who might have witnessed the incident to volunteer information as to what they had seen. The flyer contained Darell Rankin's name and a telephone number.

Evidence of Kevin Newman

CTV newscaster Kevin Newman was also questioned. He was about one hundred yards away from the scene of this incident. He could not hear the conversation but noticed that the protester appeared agitated or angry. He then turned his attention to the motorcade and came back to the scene, where he noticed that the demonstrator was being held against the police cruiser with the officer behind him; he then recalled the protester being placed into the police cruiser and the motorcade going by shortly thereafter.

Mr. Newman stated that he did not see any use of excessive force during the incident. He interviewed Mr. Rankin after the incident. Mr. Rankin appeared agitated. The nature of his comments were, to a large extent, that he had a right to protest and that he had a document that gave him that right. To a question put by Mr. Mongeau as to whether he had seen the licence or the permit, Mr. Newman stated that he never actually read it but he had a recollection of a piece of paper "but whether it was a permit or licence I don't know."

Evidence of Sergeant Angelo Fiore

Sergeant Angelo Fiore, a member of the City of Ottawa Police was also questioned. Sergeant Fiore and his partner, Constable Lamarche, an RCMP member, were travelling in a police car when, at one point, they observed "an RCMP cruiser and an RCMP officer stopped." Sergeant Fiore saw a large banner on the grass area about fifteen to twenty feet north of the sidewalk. He could not recall if it was partially up or down. It was quite large and very noticeable. At that point, he noticed that the member and the individual were involved in a loud exchange of words. He stopped his vehicle for approximately forty-five seconds to a minute to allow his partner to take photographs. It was not a hostile situation, so they continued on their way.

A little further on, they decided to make a "U" turn and come back to the scene. The discussion was still going on between the member and the individual. Photographs were again taken by his RCMP partner. The situation appeared calmer. They again left to come back after the motorcade had gone by.

Sergeant Fiore noticed that there was a demonstration ongoing on the south side of Sussex Drive, with other demonstrators being interviewed by the media.

Evidence of Corporal Joseph Laurent Claude Daviault

Corporal Joseph Laurent Claude Daviault, a member of the RCMP, was also examined. He had been asked by Staff Sergeant Farnham, also of the RCMP, to watch for President Bush's motorcade. He had parked his vehicle in front of a partition that divides a common entrance to the offices of the British High Commission and a parking lot at the back of the National Research Council. His vehicle was therefore perpendicular to Sussex Drive and positioned on the same side as the complainant. Corporal Daviault was about two hundred feet from the location of the incident in question.

Corporal Daviault noticed a police vehicle come to a stop in front of the demonstrator. The officer exited the vehicle and approached the demonstrator. He could see that the demonstrator was upset. He saw him pointing to the white bundle on the ground. Later on, the police officer, holding the demonstrator's left hand, proceeded towards the police cruiser parked by the sidewalk on Sussex Drive. Corporal Daviault then turned his attention to the motorcade and, when it had reached the External Affairs Building entrance, he observed the demonstrator beside the police cruiser with the police officer. Corporal Daviault said he noticed the demonstrator's upper chest was against the back door of the police cruiser.

Evidence of Mr. Robert Lamarche

Mr. Robert Lamarche, who was, at the relevant time, a Constable in the RCMP, also gave evidence.

On the day of the visit of President Bush he had been instructed to attend the demonstration of the Marxist Leninist Group. His role, along with Sergeant Fiore, was to circulate in crowds and attempt to identify the demonstrators.

He remembers that, at around 11:00 a.m., in front of the Lester B. Pearson Building, on the south side of Sussex Drive, there were a number of demonstrators. He was charged with the responsibility of taking photographs of the demonstrators. While he was doing just that, he observed, on the other side of the street, Staff Sergeant Bergeron having a discussion with an individual next to a large size banner that had been set up. He noticed that Staff Sergeant Bergeron and the other individual were arguing and that, at one point, Staff Sergeant Bergeron removed the banner and threw it on the ground. Mr. Lamarche took a few photographs. Mr. Lamarche indicated that he moved his vehicle right behind that of Staff Sergeant Bergeron's and took a number of close-up shots of the demonstrator.

While he was doing that, he was, from time to time, looking over to the other side where there were other demonstrators in front of the External Affairs Building. When he heard the motorcade arrive, he and Sergeant Fiore left the premises. He took about two films of thirty-six exposures each. Apparently he had problems unwinding both films. The films were handed to Corporal Fink who, having processed them some time later, indicated to Mr. Lamarche that the films had been over-exposed.

During cross-examination, Mr. Lamarche indicated that there were about twenty individuals participating in the demonstration on the other side of the street at the same time that he saw the incident between Staff Sergeant Bergeron and Mr. Rankin. In his view, Staff Sergeant Bergeron and Mr. Rankin were having a discussion, possibly even arguing. Mr. Lamarche specified that of the seventy-two pictures he took, about fifteen were devoted to the incident involving Mr. Rankin and Staff Sergeant Bergeron.

During his testimony, Mr. Lamarche alluded to a telex he had been given at the beginning of the day, which indicated that a group headed by Mr. Rankin would be demonstrating on that day. He was to watch over that demonstration. A copy of the telex was filed as Exhibit 24.

Evidence of Staff Sergeant Robert Farnham

Although the evidence of Staff Sergeant Robert Farnham has been considered in greater detail in respect of the second complaint, the Commission is of the view that it is important to understand his involvement on the day of the incident in question.

Staff Sergeant Farnham stated that on the morning of the motorcade, he was driving a marked RCMP cruiser in the company of Inspector Jim Carroll of the Ottawa Police as well as some Ontario Provincial Police officers. He arrived on the scene of the incident involving Staff Sergeant Bergeron and the demonstrator and asked the officer if everything was under control. Staff Sergeant Bergeron said to him: "We have a demonstrator here; can he demonstrate?" "No," was Staff Sergeant Farnham's reply, "take him to the area." He further indicated that he had earlier mentioned to Staff Sergeant Bergeron, over the radio, that Mr. Rankin could not demonstrate there. He also told Staff Sergeant Bergeron to offer the man a ride to the demonstration area at Alexander Street and Sussex Drive.

Discussion of Evidence - Permit

When considering the member's response to Mr. Rankin's refusal to move to the demonstration area, it is important to consider the evidence as to when Mr. Rankin produced the RMOC permit to Staff Sergeant Bergeron.

In examination-in-chief, Mr. Rankin was not absolutely certain as to when he showed the permit to Staff Sergeant Bergeron. During cross-examination, Mr. Rankin attempted to be more certain in respect of the timing; however, his testimony became somewhat muddled. The Commission does not view Mr. Rankin's evidence in this regard as reliable.

Mr. Stephens, the CTV cameraman, gave evidence that Mr. Rankin showed Staff Sergeant Bergeron the permit before being taken to the police cruiser. He recalls that the permit was retrieved from a briefcase on the ground. Mr. Stephens ran across Sussex Avenue at least three times. His responsibility was to film the Presidential motorcade and the activities occurring in the vicinity of the Lester B. Pearson Building. Given Mr. Stephens' responsibilities on that day, the Commission is of the view that it cannot totally rely upon Mr. Stephens' evidence. It was the feeling of the Commission that Mr. Stephens' capacity to recall the incident was affected by his responsibilities on the day in question.

Staff Sergeant Bergeron gave his evidence as to when he first saw the RMOC permit, in a straightforward manner. He did not hesitate in his answers. He was certain that the first time he saw the RMOC permit was when Mr. Rankin retrieved the permit from his briefcase after the motorcade had passed.

The Commission was impressed with Staff Sergeant Bergeron's careful attempts to be fair and reasonable in what he had to say. Although this may not be readily evident from the written words contained in the transcripts, the actual capacity to listen and measure the witnesses' ability was certainly an important factor

in the Commission's decision to prefer Staff Sergeant Bergeron's evidence in respect of the timing of the showing of the RMOC permit.

Findings - Complaint File No. 2000-PCC-81060

Having regard to the evidence described above, the Commission panel finds as follows:

1. Mr. Rankin had obtained a demonstration permit from the Regional Municipality of Ottawa-Carleton and, by virtue of the wording in the permit, he was satisfied that he could demonstrate on the north side of Sussex Drive in front of the External Affairs Building between the hours of 10:00 a.m. and 2:00 p.m. Indeed, the wording in paragraph "b" of the permit describes the area of the demonstration as "in the vicinity of the External Affairs Building." In the opinion of the Commission this can reasonably be interpreted as including the south side of Sussex Drive facing the External Affairs building.

2. Staff Sergeant Bergeron participated at a meeting on February 6th at the Ottawa Police Headquarters, where it was decided that demonstrators would be allowed to demonstrate in only one area along the route of the motorcade, that is to say, at the corner of Alexander Street and Sussex Drive.

3. When confronted by Staff Sergeant Bergeron, the complainant, Mr. Rankin, refused to abide by his order to move to the official demonstration area. However, Mr. Rankin offered to show Staff Sergeant Bergeron the demonstration permit he had obtained from the RMOC, allowing him to demonstrate "in the vicinity of the External Affairs Building." The Commission finds that Mr. Rankin did not show Staff Sergeant Bergeron the permit until after the Presidential motorcade had passed.

4. The Commission is also of the view that the incident, in which the Staff Sergeant's authority was being questioned, and in which an experienced demonstrator believed that his rights were being thwarted, as the President's motorcade was approaching, provided a formula for conflict.

5. The Commission finds that Staff Sergeant Bergeron understood that demonstrations were only allowed to take place at the corner of Alexander Street and Sussex Drive; that the Commission prefers the evidence of the member as to when the permit was actually produced; and that the President's motorcade was fast approaching. The Commission finds that the force exerted by Staff Sergeant Bergeron was justifiable under the circumstances. The Commission further finds that while some kind of force was exerted on Mr. Rankin, the evidence does not support a finding that the force was excessive.

(B) Complaint File No. #2000-PCC-89093

The second complaint made by Mr. Rankin was registered with the Commission on February 24, 1989. He complained that:

On February 10, 1989, at or near the City of Ottawa, in the Province of Ontario, "A" Division RCMP Member Raymond Bergeron infringed upon Mr. Rankin's right of freedom of expression. Mr. Bergeron infringed on this right by ordering Mr. Rankin to fold up and put away a banner Mr. Rankin wished to display while American President George Bush was by the External Affairs Department at 125 Sussex Drive. As well, Mr. Bergeron told him he could not display the banner.

The Evidence

The Permit

Evidence of Wayne Yabsley

Edward Wayne Yabsley is the Assistant Regulation and By-Law Administrator in the Transportation Department of the RMOC. Mr. Yabsley issued a permit to Mr. Rankin in respect of a demonstration to be held on Sussex Drive in front of the External Affairs Building on the day in question.

It was his recollection that the purpose of the demonstration was to oppose the testing of cruise missiles. As far as he knew, there were no restrictions on demonstrations on Sussex Drive. He was simply issuing a permit to conduct a demonstration on a Regional right-of-way. Sussex Drive is a Regional Road. He had never been requested by a police force not to issue a permit simply because a VIP was visiting the city.

According to Mr. Yabsley, the demonstration permit allowed the use of banners. As far as he was concerned, a sign, whether a banner or made of cardboard, did not raise any problem. Mr. Yabsley was also asked, as the author of Exhibit 4 (the demonstration permit issued to Mr. Rankin), what the words in condition "b" meant, more particularly the words "in the vicinity of the External Affairs building." Condition "b" reads as follows:

> *b. The demonstration shall be restricted to Sussex Drive in the vicinity of the External Affairs building.*

In his view, this meant in the area of the building on the Regional right-of-way.

Evidence of Michael Sheflin

Mr. Sheflin, the Transportation Commissioner for the RMOC, signed the permit. He identified his signature on Exhibit 4. In his opinion, the use of softer material for signs would not be in contravention of the permit or the By-Laws of the RMOC. When asked about a demonstrator proposing to use a banner instead of a cardboard sign and whether special mention would be made in the permit, he replied in the negative: "In other words, people will carry cloth banners in most demonstrations. They are not a problem, and are not something we would address ourselves to..."

Evidence of Stewart Marshall

Stewart Marshall, the Regulations and By-Laws Administrator for the RMOC (Mr. Yabsley's Supervisor), informed the Commission that the Regional Municipality looks to permits as a means of gathering all the information concerning special events so that they know what is going to happen on their Regional Roads. It also permits the appropriate agencies concerned with this event to be notified, for example, the various police forces, the fire department and the ambulance services. In his opinion, the words "in the vicinity of the External Affairs Building" include both sides of Sussex Drive including the NRC side where Mr. Rankin was setting up his banner.

The Right to Demonstrate

Evidence of Sergeant Ronald Hammell

Sergeant Ronald Hammell is a member of the Intelligence Section of the Ottawa Police Force. Sergeant Hammell confirmed that he had signed a memorandum dated February 7, 1989, addressed to Inspector Richard St-Pierre, which was a demonstration update. This document (Exhibit 15) concerned an upcoming demonstration by the Ottawa Disarmament Coalition. It indicated, among other things, that a demonstration would take place on February 10th between the hours of 10:00 a.m. and 2:00 p.m., that the demonstration would take place across from 24 Sussex Drive and that the organizer was Darell Rankin. The demonstration was to protest the testing of the cruise missile, and would include 75 to 100 people. The intended route was described as follows: "will meet at External Affairs and walk to Sussex and Alexander."

In answer to a question as to whether he would phone other police forces about this information, he stated that he would phone the RCMP and CSIS and if appropriate he would also phone the military police.

Sergeant Hammell signed another similar memorandum (Exhibit 16), directed again to Inspector Richard St-Pierre on the subject of that same demonstration. The memorandum dealt with information received from Staff Sergeant Farnham of the RCMP. The document stated that on Friday, February 10th, at 12:00 p.m., there would be a demonstration across from 24 Sussex Drive by the Ottawa Disarmament Coalition. The organizer was Darell Rankin and the number of people expected would be between 75 and 100. The intended route was the same as that described in Exhibit 15: "will meet at External Affairs and walk to Sussex and Alexander."

In both cases, these memoranda were concluded by the words "UNKNOWN IF TROUBLE EXPECTED." To a question as to why the times concerning the demonstration varied from one document to the other, Sergeant Hammell stated that he marked down the information as he had received it.

During his examination by Mr. Noël, Sergeant Hammell did not remember being told that, on February 10th, demonstrations would be limited to the corner of Alexander Street and Sussex Drive. In his opinion, the demonstration could be held in front of External Affairs or City Hall, which was on the same side. As far as he was aware (since 1985), the only areas restricted for demonstrations on Sussex Drive were in front of the Prime Minister's residence and the South African Embassy.

Evidence of Inspector James Carroll

Inspector James Carroll, who was in charge of the Traffic Section of the Ottawa Police at the relevant time, recalled that a meeting took place on February 6th, to discuss President Bush's motorcade and the fact that a Marxist-Leninist group wished to organize a demonstration. They wanted to demonstrate right in front of the entrance to the Prime Minister's residence. The compromise reached was the area known as the Alexander location, which is at the corner of Alexander Street and Sussex Drive. Following that meeting, arrangements were made to have Ottawa Police officers at that location to control the crowd. The inspector indicated that he was not aware of the proposed demonstration by the Coalition.

Inspector Carroll was called upon to organize the motorcade with the RCMP. This included the decision on the route, the use of motorcade vehicles and notifying other agencies that could be affected by this visit. When questioned as to which of the police forces was in charge during a VIP visit, he answered that it was the RCMP, with the assistance of the Ottawa Police Force. He added that in some areas, the responsibility was totally that of the Ottawa Police; in other areas the responsibility was shared; and in others the responsibility was strictly that of the RCMP. The protection of internationally protected persons was the exclusive responsibility of the RCMP. Furthermore, the cooperation or coordination between the police forces is an RCMP responsibility.

Inspector Carroll then gave evidence with respect to a meeting that took place on February 6th, at the Headquarters of the Ottawa Police, where members of the RCMP as well as other police forces, along with some support agencies such as ambulance services, attended. The purpose was to discuss the President's motorcade.

Inspector Carroll recalled a proposed demonstration by a Marxist-Leninist group was discussed at this meeting. Some time later, prior to February 10th, Inspector Carroll and Staff Sergeant Farnham met with Serge Lafontaine,[2] who was the contact person for the group. The three individuals decided on a location for the projected demonstration, namely, the Alexander location.[3]

Inspector Carroll admitted that he would have received Exhibits 15 and 16 (the memoranda written by Sergeant Hammell concerning the Coalition's demonstration), because copies were sent to the Traffic Division, of which he is in charge, but he would not have necessarily read these two memoranda. In any event, he could only recall discussing the demonstration proposed by the Marxist-Leninist group.

Some time before the President's visit, he and Staff Sergeant Farnham drove down the streets to be used by the motorcade and they decided on the intersections that should be closed and whose responsibility it was to close each of the intersections.

The Inspector did not receive an order from anyone to the effect that there would be no demonstration on Sussex Drive except for the Alexander location. There was, however, "an agreement in the interest of national

---

[2] Later in the evidence, this individual is correctly identified as Serge Lafortune.

[3] Also described in the evidence as the corner of Alexander and Sussex Drive.

security, i.e., the President of the United States, that manpower would not permit demonstrators to occupy the north side of Sussex Drive, that it was just humanly impossible to give that type of coverage." That agreement may have been arrived at the February 6th meeting, but most definitely before February 10th, the day of the visit.

Inspector Carroll was on duty on February 10th. For the duration of the motorcade Inspector Carroll was in a vehicle driven by Staff Sergeant Farnham and in the company of two Ontario Provincial Police officers. The Inspector recalled a potential security risk, a demonstrator with a large banner. At that point, he observed Staff Sergeant Bergeron in a conversation with Staff Sergeant Farnham. They concluded that the individual was a security risk and that he should not be where he was. In his opinion, there would always be a concern in the instance of a lone demonstrator, as this is not the usual situation where demonstrations are concerned.

In the Inspector's opinion, dealing with that particular demonstration, it was not possible for anyone to demonstrate on the north side of Sussex Drive because of the length of the street and also because of the fact that this was a closed motorcade. On such a type of motorcade route, almost all manpower is dedicated to keeping traffic control, such that there would be some concern with anybody being located on the north side of Sussex Drive at any point along the motorcade route.

In Inspector Carroll's view, even if the lone demonstrator had a permit, which is just a way of identifying and organizing demonstrations, the individual would have been told that he could not demonstrate there and it would have been suggested to him to demonstrate at the corner of Alexander Street and Sussex Drive. On the other hand, if the demonstrator was a violent type, he would have been removed physically and taken down to the area where demonstrations were allowed.

In the Inspector's opinion, a person who wishes to communicate an opinion to the President of the United States along the route does not necessarily represent a security risk unless that person has something in his hands that could be thrown at the President's car, or something that could conceal a weapon. The banner was a security risk because one could not see if there was anything concealed in the banner, for instance, weapons that could eventually cause the death of the President of the United States.

Finally, the Inspector was at a loss to explain why Exhibits 15 and 16 never came to his attention even though copies had been sent to his Traffic Division. He first heard of Mr. Rankin only after the complaint had been lodged.

Evidence of David Alfred Bradford

At the relevant time, Inspector David Alfred Bradford was the officer in charge of Protective Services in the RCMP. He had received a phone call from Darell Rankin on February 6th. Using his notes, he was able to state that Mr. Rankin advised him that on February 10th, the Coalition intended to hold a demonstration with about one hundred participants. The group wanted to demonstrate in front of the Prime Minister's residence. Inspector Bradford indicated this was a secure area. Mr. Rankin then stated that the group would probably assemble at the External Affairs Building and would walk down Sussex Drive to the barricades. Inspector Bradford advised Mr. Rankin that somebody would get back to him to make sure of the arrangements.

Inspector Bradford then made the following note: "He appeared very cooperative. He only wants to hold up signs and placards."

Inspector Bradford also wrote in a document, which is part of Exhibit 23, "Contact this guy, he is very cooperative. Also, you may want to send to Inspector Smith in NCIS" (National Criminal Intelligence Section). He gave a copy of this document, containing his handwritten notes, to Staff Sergeant Farnham so that he could pass it along to the Ottawa Police for the issuance of a demonstration permit since the RCMP do not issue such permits. Staff Sergeant Farnham was the RCMP liaison with the Ottawa City Police. Mr. Rankin telephoned Inspector Bradford a second time. Inspector Bradford did not return the call. He passed on the message and thought that somebody else would call Mr. Rankin back. Apparently, no one returned Mr. Rankin's second telephone call.

Evidence of Staff Sergeant Robert Farnham

Staff Sergeant Robert Farnham was in charge of routes, bridges and overpasses and liaison with other police forces on the occasion of President Bush's visit. Staff Sergeant Bergeron reported to Staff Sergeant Farnham in respect of Area 3 of the motorcade route, which included Sussex Drive. Staff Sergeant Bergeron was the Supervisor of Area 3 of the motorcade.

Staff Sergeant Farnham was shown Exhibit 24, a telex emanating from Corporal Prud'homme, who works for NCIS, an intelligence-gathering unit in the RCMP's "A" Division. The telex was prepared to advise the watch commander of information received by NCIS. This information would then be passed on to members on patrol that day. It was from that particular telex that Mr. Robert Lamarche (his testimony is discussed in the context of the first complaint) knew of the proposed demonstration by the Coalition and of Mr. Rankin. Staff Sergeant Farnham does not know how he heard about this proposed demonstration. However, he was able to recall that he passed on the information to Sergeant Hammell, the intelligence officer of the Ottawa Police.

Staff Sergeant Farnham's information was that the demonstration by the Coalition was to be held at 12:00 p.m.. Therefore, he did not see the importance of passing on this information to his officers since the demonstration was to take place after the President would have travelled on Sussex Drive. He indicated that he had not received any information from the RMOC concerning a proposed demonstration by the Coalition. Staff Sergeant Farnham did not recall seeing, on or about February 7th, Exhibit 24, which is the telex from which Constable Lamarche had read on the morning of February 10th. The telex indicates that the time of the demonstration of the Ottawa Disarmament Coalition would be between 10:00 a.m. and 2:00 p.m. Mr. Rankin is identified as the organizer of this demonstration.

Staff Sergeant Farnham attended a meeting with Inspector Carroll held on February 3rd at which Mr. Serge Lafortune was present. The latter was the organizer of the Communist Party of Canada Marxist-Leninist demonstration. The group was to start its demonstration on Parliament Hill and wind its way through the streets of Ottawa. The police were concerned that this demonstration had to cross the motorcade route and so offered the group a police escort so as to keep them together and move them to the designated area for demonstrations: the corner of Alexander Street and Sussex Drive.

When he was asked why he did not meet with Mr. Rankin as he had with Mr. Lafortune, the Staff Sergeant replied: "From the information that I had, he was not a concern of mine because his demonstration was an hour or two after I lost jurisdiction, if you could say that, on Sussex Drive." Furthermore, Staff Sergeant Farnham disagreed that there were demonstrators on the south side of Sussex Drive in front of the External Affairs Building. He added that if there had been demonstrators along the route, or if the Coalition had been there, "we would have called in additional people, [but] we saw none." Staff Sergeant Farnham was never told that the Coalition's demonstration would in fact commence at 10:00 a.m. as opposed to 12:00 p.m.

While Staff Sergeant Farnham did not recall seeing Exhibit 24, he states that he was aware that there was going to be a demonstration and "the parameters were from 10:00 a.m. until 2:00 p.m., something like this, but I had received subsequent information that pinpointed it more closely to noon," and that the information was passed on to Sergeant Hammell and reduced to writing in the memo from Sergeant Hammell to Inspector St-Pierre (Exhibit 16).

Staff Sergeant Farnham confirmed that there had been no communication between himself and the people who issued permits, even though he had attended meetings at the offices of the RMOC immediately prior to President Bush's visit. He acknowledged that there could be a situation where the Regional Municipality has issued permits for demonstrations where the police have decided that no demonstration can occur.

When asked if a single demonstrator created security problems, Staff Sergeant Farnham answered: "Over the years, if I have seen a person holding any type of sign, whether it be 'Welcome to Canada, George' to 'Get out of Canada,' I would assign extra personnel at that location because that person is doing something different than the norm, and we are talking ultra security here."

It is useful, at this juncture, to return to the testimony of Staff Sergeant Bergeron on the question of his role on that particular day, his duty as a peace officer and the options open to him to deal with the demonstration incident involving Mr. Rankin. The testimony starting at p. 302 of the transcript reads as follows:

> *Q. So your real function with respect to Mr. Rankin is not a security function, it is a function of preventing him from communicating his message to the President. Those are the instructions that you were given.*
>
> *R. Non.*
>
> *Q. You disagree with me?*
>
> *R. Ce n'était pas les instructions que j'ai reçues.*
>
> *Q. But the actions that you took are with respect to someone who is attempting to convey a message, not with respect to someone who you perceive to be a security threat. Is that right?*
>
> *R. Les instructions que j'ai reçues me disaient que des personnes que je voyais le long de la rue Sussex qui voulaient passer un message, qui voulaient faire une démonstration, une*

manifestation quelconque, devaient être munies d'un permis et je devais aviser ces personnes-là de se rendre au coin d'Alexander et Sussex où l'endroit avait été permis pour faire ce genre de messages-là, passer leur message.

Au même moment, je dois ajouter que j'ai offert à M. Rankin de l'amener directement à cet endroit-là pour qu'il puisse être en place avant l'arrivée du président.

Q. Mr. Rankin of course says that he advised you of his permit at the moment that you and he first began your discussions and you agree with that.

R. Oui.

Q. Now, would the fact of Mr. Rankin having a permit change your mind and permit him to demonstrate in the area where he was or would you still insist that he go to the designated area?

R. Si M. Rankin m'avait montré son permis, à ce moment-là, j'ai mentionné plus tôt que dans des cas exceptionnels il y a possibilité d'erreur, il y a possibilité de manque de communication à un moment donné; ça peut arriver.

C'est pour ça qu'on a une équipe volante qu'on appelle le Quick Response Team qui eux s'occupent des cas exceptionnels. Dans ce cas-là, avoir vu la permission de M. Rankin, j'aurais tout simplement avisé le S.E.M. Farnham pour qu'il puisse m'envoyer une équipe volante pour être avec M. Rankin lors du passage de l'escorte motorisée.

Q. At the moment that Mr. Rankin advised you that he did in fact have a permit, you could have communicated with Mr. Farnham, is that right?

R. Oui, j'aurais pu communiquer avec le S.E.M. Farnham mais par contre je croyais de mon devoir de demander à la personne qui disait qu'il avait un permis de me montrer son permis avant de commencer à faire de la recherche étant donné que c'est lui qui avait le permis.

Q. And at what time approximately did Mr. Rankin advise you that he had the permit? Do you remember?

R. Je dirais de deux à trois minutes après qu'on a engagé la conversation.

Q. And about what time was that?

R. J'ai rencontré M. Rankin vers 11h10; c'est-à-dire 11h13 approximativement.

Q. And at what time did you expect the President?

R. Je n'avais pas l'heure exacte que le président était pour arriver mais je savais par communication radio qu'il était en chemin.

Q. So you expected him within the next, is it fair to say, 10 or 15 minutes.

R. Au plus tard, oui.

Q. So you could have resolved this issue -- I mean, time was short. You could have resolved the issue by communicating with Insp. Farnham as soon as Mr. Rankin told you that he had a permit.

R. J'aurais pu résoudre le problème immédiatement si M. Rankin m'avait montré sa permission et à ce moment-là j'aurais communiqué avec le S.E.M. Farnham pour confirmer la permission.

Q. Okay. But even without seeing the permit, if he tells you he has a permit, you could check with Insp. Farnham to see whether -- I mean, it is not impossible, you could have done that.

R. Ce n'est pas impossible mais la procédure est que lorsqu'on a un permis pour une manifestation à l'intérieur de la région ici, on doit l'apporter avec nous et la montrer à la demande des autorités, si nécessaire.

Q. I guess there were two options available to you at that moment. One of them is to communicate with Insp. Farnham and get this emergency response team to arrive at the scene; that was possible.

R. Je n'avais aucune preuve que M. Rankin avait un permis.

Q. Of course Mr. Rankin says that he did show you the permit so --

R. Je ne l'ai pas vu.

Q. You disagree with that.

R. Je n'ai pas vu le permis du tout; en aucun moment. Sauf après que tout est arrivé.

Q. And the other option is that you simply could have allowed Mr. Rankin to display his banner and kept an eye on him yourself while the motorcade passed.

R. Ce n'était pas mes fonctions.

Q. But you were not really concerned about the security aspect of Mr. Rankin. You have already mentioned that.

R. Je ne connaissais pas M. Rankin mais je savais qu'il voulait faire passer un message au président.

Q. Is trying to communicate a message to the President of the United States, does that in itself pose a security risk, in your mind?

R. Absolument pas mais il y avait un endroit bien spécifique pour passer des messages au président à ce moment-là.

Q. So you are saying that it is all right for people to be permitted to communicate their messages but it has to be only where they are permitted specifically by the police. Is that it?

R. Ce n'est pas moi qui décide des endroits où les gens doivent passer leurs messages.

Jurisdiction

In his closing argument, Mr. Morin disputed the jurisdiction of the Commission to make findings and recommendations as to whether subsection 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms had been infringed in the case at hand. In taking this position, Mr Morin relied heavily on the decision of the Supreme Court of Canada in Cuddy Chicks Limited v. Ontario Labour Relations Board and United Food and Commercial Workers International Union, Local 175, [1991] 2 S.C.R. 5.

In the Cuddy Chicks case, prior to the commencement of the hearing, the jurisdiction of the Board to subject its enabling legislation to Charter scrutiny was disputed. The Court held that an administrative tribunal, such as the Ontario Labour Relations Board, which has the power to interpret law, holds a concomitant power to determine whether that law is constitutionally valid.

I the case at hand, the Commission, in making its findings, is merely applying the principles set forth in the Charter and in so doing may, in the opinion of the Commission, refer to cases already decided by courts of competent jurisdiction. The Commission is not being asked, nor should it be asked, to determine whether any sections of the RCMP Act are constitutionally valid.

Given that the Commission's responsibilities are to make findings and recommendations in respect of the complaints presently before it, the Commission is of the opinion that it has jurisdiction to determine whether the actions of Staff Sergeant Bergeron, vis-a-vis Mr. Rankin, infringed subsection 2(b) of the Charter.

Discussion - Canadian Charter of Rights and Freedoms

It should be stated, at the outset, that the right recognized by subsection 2(b) of the Charter is one that exists as of right and may be exercised as a matter of course without a permit. A permit is merely a tool utilized by this municipality to ensure that it has all the information necessary with respect to any planned demonstrations. That this is so was recognized by witnesses who testified at the present hearing. Staff Sergeant Bergeron admitted this and even explained that, on the occasion of previous demonstrations, he had not stopped people from demonstrating, even though they did not have a permit. Staff Sergeant Farnham also admitted that the permit did not grant the right to demonstrate, that the right exists as such. In the Commission's opinion that is a proper statement of the law.

It is useful at this point to examine the case law referred to us by counsel appearing before the Commission for the purposes of determining whether the circumstances of the present case permitted the police to limit Mr. Rankin's right to demonstrate to a specific location.

The leading case on the subject of expressing a view in a public place is *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139. The issue considered in that case was the extent to which the right of freedom of expression could be exercised on Government property. A group of people representing the Committee attempted to hand out pamphlets expressing a political point of view. They were prevented from doing so under the Government Airport Concession Operations Regulations. Those regulations prohibited persons from conducting any business or undertaking, commercial or otherwise, at an airport; advertising or soliciting in an airport on its own behalf or on behalf of any other persons; or fixing, installing or placing anything at an airport for the purpose of any business or undertaking. The Court dealt with the issue of whether or not all Government property was property available for the exercise of freedom of expression. The Court answered in the negative. As examples of areas where that right could not be exercised, the Court pointed to judges' private chambers or air traffic control towers.

The Court then went on to consider whether or not subsection 2(b) of the Charter guaranteed access to some Government property for the purpose of public expression. It established certain criteria in order to assess whether Government property can be described as a public forum and, if so, whether it is accessible in the same fashion that parks and public roads are, which are in essence public forums. In Chief Justice Lamer's view, at page 157:

> *...if the [public] expression takes a form that contravenes or is inconsistent with the function of the place where the attempt to communicate is made, such a form of expression must be considered to fall outside the sphere of s. 2(b). For example, if a person tried to picket in the middle of a busy highway or to set up barricades on a bridge, it might well be concluded that such a form of expression in such a place is incompatible with the principal function of the place, which is to provide for the smooth flow of automobile traffic. In such a case, it could not be concluded that freedom of expression had been restricted if a government representative obliged the picketer to express himself elsewhere.*

On the subject of streets and parks for the purpose of expressing one's view, Mr.Justice LaForest stated, at page 165:

> *...I agree with the Chief Justice and McLachlin J. that freedom does not encompass the right to use any and all government property for purposes of disseminating one's views on public matters, but I have no doubt that it does include the right to use for that purpose streets and parks which are dedicated to the use of the public, subject no doubt to reasonable regulation to ensure their continued use for the purpose to which they are dedicated.*

Madam Justice Claire L'Heureux-Dubé also commented on that subject, at page 206, of the judgment:

> *...Hence the "traditional" component of the public arena analysis must appreciate the "type" of place historically associated with public discussion, and should not be restricted to the actual places themselves.*
>
> *The same reasoning applies when assessing the symbolic significance of the property. While the symbolism of a courthouse lawn or Parliament Hill is self-evident, streets and parks have also acquired special significance as places where one can have access to and address his or her fellow citizens on any number of matters. This distinctive attribute does not accrue to a street or a park merely because of its designation. A park has no intrinsic value as a public arena; it only obtains this characteristic because the public chooses to frequent parks. Whether a tree falling in an uninhabited park makes a sound is not a constitutional question. To what extent impediments may be placed upon a person addressing passers-by in a park is.*

However, while the street may be an appropriate forum for expression, such expression may be restricted depending on the reason for the restriction. If the government (the police) imposes the restriction, because of the content of expression, this will usually be judged impermissible. If, on the other hand, the restriction is not related to the content of expression, it may well be valid. In the words of Madam Justice McLachlin, at page 238:

> *...If, on the other hand, the restriction is content-neutral, it may well not infringe freedom of expression at all. In this case, the jurisprudence laid down in Irwin Toy requires that the claimant establish that the expression in question (including its time, place and manner) promote one of the purposes underlying the guarantee of free expression. These were defined in Irwin Toy (at p. 976) as: (1) the seeking and*

> *obtaining of truth; (2) participation in social and political decision-making; and (3) the encouragement of diversity in forms of individual self-fulfilment and human flourishing by cultivating a tolerant, welcoming environment for the conveyance and reception of ideas. Only if the claimant can establish a link between the use of the forum in question for public expression and at least one of these purposes is the claimant entitled to the protection of s. 2(b) of the Charter.*

We agree with counsel for the complainant that Mr. Rankin's message was the expression of a political idea. It was directed at the President of the United States with respect to his policy concerning cruise missile testing over Canadian soil. We also agree that the area in which the expressive activity was intended to take place was appropriate for that kind of activity. That area, judging from the evidence, was municipal property a few feet from the sidewalk on Sussex Drive, and part of the so-called Regional right-of-way. That right-of-way was the one on which the President's motorcade was expected to travel en route to the Prime Minister's residence.

It is useful, at this point, to review Madam Justice McLachlin's reasoning, at page 243:

> *The next question is whether the restriction in question had the effect of limiting expression. I agree with L'Heureux-Dubé J. that it did. I disagree with her, however, that this establishes that s. 2(b) of the Charter has been breached. For the reasons expressed earlier, the test enunciated in Irwin Toy requires a further step to be taken before it can be said that s. 2(b) applies. The limiting effect having been shown, we must ask whether the expression in question promotes any of the guarantee of free expression. Is there a link between using airports as a forum for political messages and solicitation, and the values embodied in the pursuit of truth, the participation in political or social issues in the community, or individual self-fulfilment or human flourishing?*
>
> *It is not necessary to go beyond the second value to answer the question. The respondents in this case were seeking to present political views in a location frequented by many members of the community passing en route from one place to another, a location which can be considered to be a modern equivalent of the streets and by-ways of the past. This establishes a relationship between the respondents' use of the airport for expression and one of the purposes of the free expression guarantee. I conclude that the government's action constituted a limitation of the respondents' rights under s. 2(b) of the Charter.*

For those same reasons we must conclude that the police directive that was formulated at the meeting of February 6th, constituted a limitation of the complainant's rights under subsection 2(b) of the Charter.

The next question to be considered is whether the restriction or limitation on Mr. Rankin's freedom of expression was permitted under section 1 of the Charter. In other words, could the restrictions be viewed as "reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society"?

We have not been directed to any particular text that can be described as law, as the authority for issuing the directive in question. We were directed to some RCMP policies and understandings between the federal and provincial governments concerning the responsibilities of both jurisdictions' police forces concerning VIP visits and the RCMP responsibility to apply the Security Offences Act. But we were not referred to any legislation or subordinate legislation that authorizes the restrictions decreed by the police.

In the result, we must therefore conclude that section 1 of the Charter can find no application in the present instance, since the police directives were not prescribed by law.

This conclusion conforms with an analogous conclusion reached by Chief Justice Lamer in the Commonwealth of Canada case, at page 164:

> *In my opinion, the limitation imposed on the respondents' freedom of expression arose from the action taken by the airport manager, a government official, when he ordered the respondents to cease their activities. Although this action was based on an established policy or internal directive, I do not think it can be concluded from this that there was in fact a "law" which could be justified under s. 1 of the Charter. The government's internal directives or policies differ essentially from statutes and regulations in that they are generally not published and so are not known to the public. Moreover, they are binding only on government officials and may be amended or cancelled at will. For these reasons, the established policy of the government cannot be the subject of the test under s. 1 of the Charter.*

Thus, given the facts of the present case, we must conclude that by wishing to apply the police directive of February 6th, Staff Sergeant Bergeron infringed upon Mr. Rankin's rights of expression, such right not otherwise being restricted by law.

It was argued by Mr. Mongeau that in order for the Commission to conclude that Staff Sergeant Bergeron had breached Mr. Rankin's freedom of expression rights, it would also have to conclude that the officer knowingly and willingly breached those rights. However, he further argued, there is absolutely no evidence to that effect.

Ms. Thomas argued in reply that the state of the law was to the effect that the governmental actor's knowledge or intention to breach a constitutionally protected right is not relevant in the determination as to whether the right has been breached. In support of that proposition, she referred the Commission to *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613, *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495 and *R. v. Jacoy*, [1988] 2 S.C.R. 284. We accept Ms. Thomas' position as a proper statement of the law. Whether Staff Sergeant Bergeron knew or did not know that, by his actions, he was breaching Mr. Rankin's rights is not relevant to the consideration of whether such a breach did in fact occur.

The Commission was also referred to other case law which it considers relevant to the case at hand.

In *Knowlton v. The Queen*, [1974] S.C.R. 443, an individual sought to by-pass the secure area so as to take a picture of Premier Kosygin during his visit in Edmonton. He was arrested. It should be remembered that the Premier had been approached in an unfriendly way by a demonstrator who was thereafter arrested. This, of course, created an outcry on the part of the public as a result of what seemed to be a lack of security in escorting the Premier. As a result, during his visit to Edmonton, far more serious measures were taken to ensure that there would not be a repetition of the incident. In *Knowlton*, the Court concluded that the state was justified in adopting proper and reasonable security measures in order to protect a visiting dignitary. We find an interesting passage at page 448:

> *...[The arrested individual] He might possibly have obtained the privilege extended to members of the press and others to access to the restricted area had he applied for a pass at the proper time, at the proper place and from the proper authorities. He did not...*

Although this case is pre-Charter, it is significant to the case at hand. The facts refer to an individual who wished to cross an established security parameter around Premier Kosygin. In the case at hand, Mr. Rankin wished to demonstrate along the President's motorcade route, which had been designated as a non-demonstration area save for the location at Alexander Street and Sussex Drive.

Mr. Morin also referred the Commission to the *Abbey* and *Stapleton* case, an unreported judgment from the Court of Queen's Bench in New Brunswick. The Court states at page 15:

> *In my opinion, when the suspicious action of plaintiff McBride in concealing something inside her coat was brought to the attention of Preslauer -- who is a member of the RCMP -- it was a "reasonable security measure", given her location near the doorway of the meeting room where the Prime Minister was to speak in the eminence [sic] of his arrival -- [to arrest her]*

In another unreported decision known as *Murphy, Keating and Boudreault*, again during a visit of Prime Minister Mulroney in New Brunswick, there were a number of people picketing in an area where the Prime Minister was supposed to deliver a speech. The crowd became somewhat aggressive and, at one point, Mrs. Mulroney was hit by one of the demonstrators. One of the RCMP officers on duty retrieved a placard from one of the demonstrators and threw it on the ground.

There then ensued an altercation and a few demonstrators were taken to the police detachment. The Court concluded that the use of force in that case was justified and further, at page 21, that the individual's "freedoms of expression, assembly and association were respected, subject to the rights of everyone who was there."

Although the facts in these situations are different in that the individuals were quite close to the visiting Head of State in one case and the Prime Minister of Canada and his wife in another; consider for a moment if 1 000 lone demonstrators had attempted to hold individual demonstrations at different locations along the route of the President's motorcade. If this were permitted without restriction or limitation to specific locations, a security nightmare would surely be the result.

Clearly the President of the United States represents a high-security risk. The fact that the RCMP had restricted the demonstration area to Alexander Street and Sussex Drive in order to maintain control over the motorcade route was, in the opinion of the Commission, a proper and reasonable security measure taken in order to protect a visiting Head of State.

It is for these reasons that the Commission concludes that the RCMP directive that was formulated at the meeting of February 6th was a reasonable and proper security measure to take in order to protect the President of the United States as he travelled along Sussex Drive to the Prime Minister's residence.

Findings - Complaint File No. 2000-PCC-89093

Having regard to the evidence set out above and the Commission's review of the law, the Commission panel finds as follows:

1. Under subsection 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, everyone in Canada has certain fundamental freedoms which include the freedom of opinion and expression. That freedom includes the right to demonstrate peacefully within the parameters of the law.

2. Mr. Rankin intended to exercise this right when he crossed over to the north side of Sussex Drive with a view to setting up a banner to send a message to the President of the United States. The message dealt with the testing of cruise missiles over Canadian soil.

3. Mr. Rankin first advised the RCMP of his intention, more specifically by talking to Inspector Bradford. Some time later, he was called by Sergeant Hammell of the Ottawa City Police, who suggested that he obtain a permit from the RMOC. Mr. Rankin obtained such a permit.

4. The permit, contained in a letter dated February 7, 1989, addressed to the Ottawa Disarmament Coalition, advised Mr. Rankin that approval was granted for his group to conduct a demonstration on the Regional right-of-way subject to certain conditions. The first condition was that the demonstration commence at 10:00 a.m. and terminate at 2:00 p.m. on Friday, February 10, 1989. The second condition was that the demonstration be restricted to Sussex Drive in the vicinity of the External Affairs Building.

5. At around 10:30 a.m. on the morning of February 10th, Mr. Rankin parked his car in the visitor parking area situated behind the External Affairs Building and eventually proceeded to the north side of Sussex Drive, where he intended to display his banner. Staff Sergeant Bergeron arrived at the site between 11:05 and 11:10, got out of his car and informed Mr. Rankin that he could not demonstrate in this

location. He informed Mr. Rankin that there was a special area reserved for demonstrations located at the corner of Alexander Street and Sussex Drive.

6. The issue to be resolved is whether, by his actions, and given the particular circumstances of the case, Staff Sergeant Bergeron infringed upon Mr. Rankin's rights to express himself as recognized by subsection 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Commission makes the finding that Staff Sergeant Bergeron did infringe upon Mr. Rankin's right to express himself in accordance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

7. However, the Commission also finds that Staff Sergeant Bergeron was justified in limiting Mr. Rankin's right to demonstrate in the location chosen by Mr. Rankin when he applied the RCMP directive of February 6th.

8. While no there is no "prescribed law" that would save the infringement of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Commission finds that the RCMP directive of February 6th was a proper and reasonable security measure adopted by the RCMP in order to fulfil its duty to ensure the security of a visiting Head of State.

IV. FURTHER FINDINGS

1. Mr. Rankin was told that he could not demonstrate on the north side of Sussex Drive and that the only demonstration area was at the corner of Alexander Street and Sussex Drive, yet, contemporaneously with those events, there was a group on the south side of Sussex Drive who were demonstrating and who, apparently, were not told to move to the specified area. The Commission notes that the demonstration that was taking place on the south side of Sussex Drive was a demonstration by a lone demonstrator.

2. The evidence also reveals that the two officers in charge of the motorcade activities on that day, Staff Sergeant Farnham and Inspector Carroll, did not know that the demonstration by the Coalition was scheduled to commence at 10:00 a.m. in the vicinity of the External Affairs Building. The Commission finds it strange that the information concerning that demonstration - Exhibits 15 and 16 - having been circulated in the Traffic Department of the City of Ottawa Police Department, of which Inspector Carroll was in charge, never came to the Inspector's attention. Likewise, the Commission considers it odd that Staff Sergeant Farnham, whose responsibility was to ensure the coordination of police activities on that day, and who visited the offices of the RMOC, the authority responsible for issuing permits, was not aware of the demonstration proposed by the Coalition.

3. The Commission finds, on the other hand, that Constable Robert Lamarche of the RCMP, who was also involved with the security aspects concerning the presidential motorcade on February 10th, was aware of Mr. Rankin's projected demonstration; he was also aware that the demonstration was to commence at 10:00 a.m. that day and finish at 2:00 p.m.

4. The Commission is of the opinion that the above findings point to a serious lack of communication and coordination, to say the least, on the part of officers charged with the security of a VIP visit, no less than that of the President of the United States.

V. RECOMMENDATIONS

The Commission makes the following recommendations:

1. That the RCMP take a more rigorous approach to the management of VIP visits where it is called upon to assume a lead role.

2. That the RCMP prepare for its use, by way of policy or otherwise, a checklist of things to do, both in the preparation of the visit and on the day of the actual visit.

3. That such a checklist be put in the hands of the senior officers, as well as the watch commander, responsible for the security aspect of a VIP visit and that they compare notes on a daily basis to ensure that what is needed to be done is done.

4. That this checklist include an item whereby, on a daily basis, the RCMP check with the relevant demonstration permit granting authority in order to be aware of any projected demonstrations and the relevant details relating thereto.

5. That the RCMP prepare a do's and dont's form to be issued to police officers and their members who are called upon to participate in the security detail concerned with the VIP visit so that they be completely familiar with their duties and obligations during such a visit. That such a form be prepared and kept up to date, having regard to the evolving case law on the Charter that is relevant to rights of people to express themselves and demonstrate.

6. That the RCMP issue a formal apology to Mr. Rankin for not having contacted him in advance of the day of the President's visit and advising him of the restricted areas for such demonstrations on that day.

7. In order to prevent future incidents such as this, the Commission strongly recommends that the RCMP take the necessary steps that will lead to the promulgation of a regulation that would, without doubt, bring any future decisions or actions of the RCMP in respect of limiting demonstrations during visits by Heads of State, within section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

TRADUCTION DE L'ANGLAIS
AU FRANÇAIS

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada
Partie VII
Paragraphe 45.46(3)

RAPPORT FINAL DU PRÉSIDENT

APRÈS AUDIENCE PUBLIQUE

Le plaignant : Darell T. Rankin

mars 1994

Dossier : 2000-PCC-89060 & 2000-PCC-89083

RAPPORT FINAL DU PRÉSIDENT FAISANT SUITE À UNE AUDIENCE PUBLIQUE

I. INTRODUCTION

Processus

En vertu du paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la GRC*, le Président de la Commission, lorsqu'il l'estime dans l'intérêt public, peut convoquer une audience publique pour enquêter sur une plainte, que la Gendarmerie ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard. Il nomme alors les membres de la Commission qui tiendront l'audience, et ces membres sont considérés comme la Commission aux fins de l'audience. L'article 45.45 de la *Loi* prévoit certaines règles régissant les audiences, par exemple quiconque témoignant à l'audience peut être représenté par un avocat. À la fin de l'audience, la Commission, c'est-à-dire les membres composant le comité qui a tenu l'audience, rédige un rapport intérimaire énonçant ses conclusions et recommandations concernant la plainte, et ce rapport est transmis au Solliciteur général du Canada, au Commissaire de la GRC et à toutes les parties ainsi qu'à leurs avocats qui ont comparu à l'audience.

Dès réception du rapport intérimaire, le Commissaire de la GRC est tenu d'examiner la plainte à la lumière des conclusions et recommandations qu'il contient. Il doit alors avertir le Président de la Commission de toute autre mesure prise ou projetée pour régler la plainte, ou de ses motifs pour ne donner suite à aucune des conclusions ou recommandations.

Après examen de l'avis du Commissaire, le Président de la Commission rédige un rapport final énonçant les conclusions et recommandations concernant la plainte, qu'il juge appropriées. Ce rapport est transmis au Solliciteur général du Canada, au Commissaire de la GRC et à toutes les parties ainsi qu'à leurs avocats qui ont comparu à l'audience.

II. RAPPORT INTÉRIMAIRE

Rapport intérimaire et avis du Commissaire

En l'espèce, le rapport intérimaire daté du 24 octobre 1993, énonçant les conclusions et recommandations, a été transmis au Solliciteur général et au Commissaire. Le Commissaire a informé le Président de la mesure qu'il entendait prendre dans une lettre qu'il lui a envoyée le 9 décembre 1993.

La présente constitue le rapport final du Président concernant cette plainte. À l'appui des conclusions et recommandations finales, il contient le rapport intérimaire, notamment un

sommaire de la plainte, l'enquête faite par la Gendarmerie sur la plainte, les observations générales et les conclusions et recommandations intérimaires. Le présent rapport final contient également la lettre du Commissaire en date du 9 décembre 1993.

III. AVIS DU COMMISSAIRE DE LA GRC

Comme le prévoit le paragraphe 45.46(2) de la *Loi*, le Commissaire a envoyé un avis au Président de la Commission; en voici le texte :

[TRADUCTION]

J'accuse réception du rapport intérimaire établi le 24 octobre 1993, n° de dossier 2000-PCC-89060/89083, 89G-0443, et de la documentation relative à la plainte de M. Darell Rankin.

J'en ai examiné les conclusions et je remets l'avis suivant, en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.*

Je souscris aux conclusions. Pour ce qui est des recommandations n^{os} 1 à 5, une politique a été élaborée à cet égard, après 1989.

Quant à la recommandation n° 6, je demande que le commandant de la Division «A» communique avec M. Rankin afin de lui expliquer le déroulement des événements du jour en question. Il informera M. Rankin de la nécessité de maîtriser les manifestants et les manifestations pendant les visites de chefs d'État, en raison de la nécessité de prendre de plus grandes mesures de sécurité.

Je ne souscris pas à la recommandation n° 7. La *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit la violation de certains droits lorsque l'intérêt public est en jeu. Les tribunaux ont appuyé la violation du droit de manifester lorsque la sécurité d'un dignitaire est compromise. À mon avis, un règlement garantissant que toutes décisions ou interventions futures de la GRC pendant les visites de chefs d'État respectent l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*, est inutile.

Je vous remercie de vos conseils. J'espère recevoir bientôt votre rapport final.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS FINALES DU PRÉSIDENT

Le comité d'audience de la Commission, composé de deux membres, a présenté un rapport intérimaire exhaustif sur la question. Les membres du comité ont formulé des conclusions et recommandations relativement à deux plaintes. Je désire donc, après avoir considéré l'avis du Commissaire reproduit à la partie III, présenter mes conclusions et recommandations finales relativement à ces plaintes.

J'ai pris note de la déclaration préliminaire du Commissaire, lorsque ce dernier dit souscrire aux conclusions du comité d'audience.

J'ai également pris note du fait qu'il précise que l'on a déjà donné suite aux recommandations n^{os} 1 à 5 dans une politique à cet égard, adoptée après 1989. Je suis satisfait de ce résultat, qui semble indiquer que l'on a répondu rapidement aux plaintes de M. Rankin, qui datent de février 1989.

Dans sa sixième recommandation, le comité d'audience suggère que la GRC présente «des excuses formelles à M. Rankin pour avoir omis de communiquer avec lui avant le jour de la visite du Président pour l'informer des restrictions imposées relativement à l'emplacement des manifestations.» En réponse à cette recommandation, le Commissaire a mentionné ce qui suit :

> Quant à la recommandation n° 6, je demande que le commandant de la Division «A» communique avec M. Rankin afin de lui expliquer le déroulement des événements du jour en question. Il informera M. Rankin de la nécessité de maîtriser les manifestants et les manifestations pendant les visites de chefs d'État, en raison de la nécessité de prendre de plus grandes mesures de sécurité.

Je n'ai rien à ajouter à la réponse du Commissaire à cette recommandation.

Dans la septième recommandation, le comité d'audience suggère que la GRC arrête les mesures nécessaires en vue de la prise d'un règlement qui garantirait que toutes les décisions futures de la GRC, touchant la restriction des manifestations pendant les visites de chefs d'État, respectent l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Commissaire a répondu ainsi :

> Je ne souscris pas à la recommandation n° 7. La *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit la violation de certains droits lorsque l'intérêt public est en jeu. Les tribunaux ont appuyé la violation du droit de manifester lorsque la sécurité d'un dignitaire est compromise. À mon avis, un règlement garantissant que toutes décisions ou interventions futures de la GRC pendant les visites de chefs d'État respectent l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*, est inutile.

J'ai examiné l'analyse qu'a faite le comité d'audience avant d'en arriver à cette recommandation. Le comité a conclu que, en voulant appliquer la directive du 6 février, qui n'avait pas été prescrite par une règle de droit ni n'était une règle de droit en soi, le sergent d'état-major Bergeron a porté atteinte aux droits garantis à M. Rankin par la *Charte*. Il est arrivé à cette conclusion en appliquant les conclusions du juge en chef Lamer dans l'arrêt *Commonwealth of Canada*[1], pour ce qui est de la distinction précise entre des directives gouvernementales internes et les règlements pris par le Parlement pour ce qui est du test de l'article premier de la *Charte*. Cependant, il a conclu également que la directive imposant la restriction du droit de manifester était une mesure de sécurité juste et raisonnable prise afin de protéger un chef d'État en visite au pays.

Pour tirer cette conclusion, le comité d'audience semble avoir été influencé par deux facteurs, le premier étant l'hypothèse que la présence de 1 000 manifestants pris individuellement, à différents endroits le long du trajet emprunté par l'escorte de protection motorisée du Président, pourrait devenir un véritable cauchemar et le deuxième étant la jurisprudence, qu'il a analysée à la page 35 de son rapport. À ce dernier égard, il dit bien clairement qu'il considère cette jurisprudence comme pertinente en l'espèce.

S'il en est ainsi, pourquoi le comité d'audience a-t-il alors recommandé la prise d'un règlement qui garantirait que toute intervention future visant à restreindre les manifestations respecte l'article premier de la *Charte*? Autrement dit, si la directive du 6 février était suffisante - et, donc, supposément prescrite par une règle de droit - pourquoi recommander la prise d'un règlement garantissant que toute intervention future de la police serait conforme à l'article premier de la *Charte*?

À mon avis, la réponse à ces questions se trouve dans la jurisprudence analysée par le comité d'audience. Nous devons accepter comme proposition juridique le fait que l'expression «règle de droit» se trouvant dans l'expression «par une règle de droit» à l'article premier de la *Charte* inclut non seulement les lois et les règlements mais également la *common law* ou jurisprudence. Ainsi, le comité d'audience doit avoir conclu que la «règle de droit» énoncée dans la jurisprudence qu'il a analysée était suffisante pour lui permettre de conclure que la mesure prise par la police lorsqu'elle a émis la directive du 6 février était suffisante et par conséquent légale.

Après avoir examiné la jurisprudence, je comprends mieux la recommandation du comité d'audience. Il est inutile de préciser au départ que, en règle générale, les tribunaux ont tendance à se reporter, dans leurs décisions, à des faits très précis.

---

[1] *Committee for the Commonwealth of Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139.

L'affaire *Abbey et Stapleton*[2] fait certainement jurisprudence pour confirmer le fait que la police agit à bon droit lorsqu'elle arrête une personne qui participe à une manifestation, à l'entrée d'une salle de réunion où le Premier ministre du Canada est censé prononcer un discours, et qui est vue en train de dissimuler quelque chose sous son manteau, qu'elle refuse de montrer à l'agent de police qui le lui demande. Par conséquent, il est impossible de soutenir toute allégation selon laquelle les droits d'une personne garantis par l'alinéa 2*b*) de la *Charte* ont été restreints de façon illégale. Il est vrai que les droits ont été restreints, mais ils l'étaient «par une règle de droit, dans des limites qui [étaient] raisonnables», c'est-à-dire le *Code criminel*, qui autorise un agent de police à arrêter quiconque entrave un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions.

Dans l'affaire *Murphy, Keating et Boudreau*[3], les policiers ont arrêté un manifestant qui, selon la décision de la Cour, n'avait pas simplement manifesté mais avait participé à une émeute. Encore une fois, dans cette cause, la restriction des droits garantis par la *Charte* a été considérée comme apportée par une règle de droit, dans des limites raisonnables, c'est-à-dire les dispositions du *Code criminel* autorisant un agent de la paix à arrêter un participant dans une émeute.

On peut dire que l'affaire *Knowlton*[4] appuie la thèse selon laquelle une personne qui refuse de se conformer à l'ordre de la police de ne pas traverser un espace protégé où le chef d'un gouvernement étranger doit se tenir, peut être arrêtée pour entrave à un agent de police dans l'exécution de ses fonctions. En l'espèce, l'application de la *Charte* n'était pas en cause, puisque les incidents sont survenus plus de dix ans avant son adoption. Cependant, le comité d'audience a conclu que, puisque l'affaire concernait un individu qui avait tenté de pénétrer dans un périmètre de sécurité établi, elle était reliée à la cause de M. Rankin, qui souhaitait manifester le long du trajet de l'escorte motorisée du Président dans le secteur où toute manifestation avait été interdite, sauf à un endroit particulier.

J'ai lu l'arrêt et je crois qu'il serait utile, aux fins de la présente discussion, d'en citer un extrait (p. 447) :

---

2 Non publiée, Cour suprême de la C.-B. SC 9613, le 21 janvier 1991, confirmée par la cour d'appel de la C.-B. CA 13571, le 23 novembre 1992. Jugement identifié par erreur, dans le rapport intérimaire, comme provenant de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

3 Non publiée, Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, Division de première instance, M/C/861/88, le 29 janvier 1992.

4 *Knowlton c. la Reine*, [1974] R.C.S. 443.

> Suivant les principes qui, pour le maintien de la paix et la prévention du crime, sont sous-jacents aux dispositions de l'art. 30, entre autres, du *Code criminel*, les autorités policières n'avaient pas seulement le droit, mais étaient tenues, en tant qu'agents de la paix, d'empêcher que pareille attaque criminelle sur la personne du Premier ministre Kosygin ne se répète au cours de sa visite officielle au Canada. À cet égard, ils avaient l'obligation précise de prendre des mesures convenables et raisonnables. La restriction au droit de libre accès du public aux voies publiques, au point stratégique susmentionné[5], constituait une mesure -- non inusitée -- que les autorités policières ont considérée et adoptée comme nécessaire pour atteindre ce but. À mon avis, pareille conduite de la police entrait clairement dans le cadre général des devoirs qui leur étaient imposés.
>
> (C'est moi qui souligne)

J'estime que, même si l'arrêt *Knowlton* peut être considéré comme appuyant la thèse selon laquelle les policiers peuvent former un cordon encerclant un point stratégique où un important chef d'État se tiendra, cet arrêt ne résoudra peut-être pas la question de savoir si les policiers peuvent établir un cordon le long du trajet d'une escorte motorisée de huit à dix kilomètres, sauf à un endroit bien précis.

Il faut se demander si l'établissement d'un cordon de policiers autour d'un lieu si vaste au moyen de la directive du 6 février peut être considéré comme prescrit par «une règle de droit», c'est-à-dire la jurisprudence qui vient d'être citée?

À mon sens, les membres du comité d'audience étaient prêts à répondre à cette question par l'affirmative. Toutefois, ils n'étaient pas entièrement convaincus d'avoir raison, comme l'indique le libellé de leur recommandation :

> [...] recommande fortement à la GRC de prendre les mesures nécessaires en vue de l'adoption d'un règlement qui garantirait que toutes décisions ou interventions futures de la GRC, pour ce qui est de restreindre les manifestations pendant les visites de chefs d'État, respectent l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
>
> (C'est moi qui souligne)

Le mot «garantirait» est important.

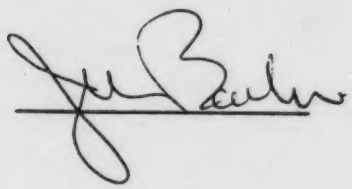
À mon avis, le comité recommandait en fait à la GRC de faire examiner la question par ses conseillers juridiques pour s'assurer que, lorsqu'elle envisagerait la prochaine fois d'émettre une directive analogue à celle du 6 février, elle se conformerait exactement aux termes de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et ce par un

---

[5] À la p. 445 de l'arrêt, le point stratégique est décrit ainsi : «[...] l'espace qui se trouvait à l'entrée de l'hôtel [hôtel Château Lacombe] et qui comprenait une partie du trottoir du côté sud de la promenade MacDonald.»

règlement clair et précis lui permettant de restreindre les manifestations pendant les visites de chefs d'État. Si mon hypothèse s'avère vrai, je considère alors que la recommandation du comité d'audience était appropriée et j'inviterais le Commissaire à la réexaminer dans cette optique.

Le président,



Le 2 mars 1994

Jean-Pierre Beaulne, c.r.
Président
Commission des plaintes du public contre la GRC
B.P. 3423, Succursale «D»
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

ANNEXE 1

TRADUCTION DE L'ANGLAIS
AU FRANÇAIS

Partie VII

Paragraphe 45.45(14)

RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION

Après une audience publique

relative aux plaintes

déposées par

Darell T. Rankin

MEMBRES PRÉSIDENTS

Gina S. Brannan, c.r.
Gisèle Côté-Harper, c.r.

Le 24 octobre 1993

Le 24 octobre 1993

DESTINATAIRES : L'HONORABLE DOUGLAS G. LEWIS, C.P., MINISTRE DÉLÉGUÉ DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

MONSIEUR NORMAN INKSTER, COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Le 8 décembre 1989, M. Richard Gosse, alors président de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, a chargé les soussignées, en vertu des pouvoirs que lui conférait la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, de tenir une audience publique pour faire la lumière sur les plaintes de Darell T. Rankin.

Nous avons l'honneur de vous présenter notre rapport conformément au paragraphe 45.45(14) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

Gina S. Brannan, c.r.

Gisèle Côté-Harper, c.r.

I. DÉROULEMENT DE L'AUDIENCE

Dans un Avis de décision de convoquer une audience et d'en désigner des membres responsables, daté du 8 décembre 1989, M. Richard Gosse, alors président de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (ci-après appelée «la Commission»), a institué une audience, en vertu des pouvoirs que lui conférait le paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (ci-après appelée la «*Loi sur la GRC*»), pour enquêter sur deux plaintes portées par Darell T. Rankin. Dans cet Avis, M. Richard Gosse chargeait trois membres de la Commission, M. Graeme T. Haig, c.r., M^me^ Gisèle Côté-Harper, c.r., et M^me^ Gina S. Brannan, c.r., de tenir l'audience, conformément aux dispositions du paragraphe 45.44(1) de la *Loi sur la GRC*. Les audiences sont tenues en vertu de l'article 45.45 de la *Loi sur la GRC*.

Dans l'Avis de décision, le président de l'époque nommait les parties :

> Darell T. Rankin, le plaignant;
>
> Le sergent d'état-major J.P.R. Bergeron, Division «A» de la GRC, Ottawa.

En vertu du paragraphe 45.45(5) de la *Loi sur la GRC*, la Gendarmerie royale du Canada (ci-après appelée «la GRC») s'est également vu reconnaître comme partie à l'audience.

Les audiences se sont déroulées à Ottawa les 11 et 12 avril 1990, les 22 et 23 mai 1990 et les 18 et 19 janvier 1993.

Les trois membres désignés de la Commission ont présidé les audiences d'avril et de mai 1990. M. Greame T. Haig était le président du Comité d'audience.

Au cours des audiences du 22 et 23 mai 1990, la Commission a délivré une ordonnance dans laquelle elle enjoignait à la GRC de lui soumettre les documents suivants :

a) le dossier P.O.B. - 200, un dossier de renseignements de la GRC;

b) un dossier de renseignements de la GRC mentionné dans le témoignage du sergent Angelo Fiore de la Police d'Ottawa;

c) le Manuel de la police de protection concernant la protection et la sécurité des personnages de marque (PDM).

Invoquant le paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, la GRC s'est opposée à la divulgation desdits renseignements pour des raisons particulières d'intérêt public.

À la demande de la Commission, la GRC a produit une attestation d'opposition dans laquelle elle déclarait que la divulgation de ces renseignements porterait préjudice à l'intérêt public, puisque cela gênerait le fonctionnement efficace de la GRC et d'autres corps policiers et agences de sécurité au Canada, la conduite des d'enquêtes criminelles et l'application du droit pénal. La GRC a ajouté que certains des documents qu'on lui avait ordonné de produire renfermaient des renseignements dont la divulgation compromettrait la sécurité nationale et les relations internationales du Canada.

La Commission a donc demandé à la Cour fédérale, en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, de se prononcer sur le bien-fondé du refus de la GRC.

Le juge Denault a été saisi de cette demande le 25 septembre 1990, et la Cour fédérale a rendu sa décision le 9 octobre suivant. Voir Rankin (Re), [1991] 1 C.F. 226.

Dans un premier temps, la Cour a conclu que la demande de la Commission n'était pas opportune. Après avoir cité un certain nombre d'affaires, elle a conclu que la Commission était tenue d'être et de sembler être impartiale, en sa qualité d'organisme quasi judiciaire. Il ne convenait donc pas que la Commission prenne l'initiative de présenter une demande à la Cour fédérale.

Cependant, jugeant qu'il ne serait pas dans l'intérêt des parties que la Cour refuse de se prononcer, puisque cela ne les aiderait pas à trancher la question en litige, la Cour a décidé d'examiner le fond de l'affaire. Elle a pesé les différents intérêts en jeu dans la divulgation ou la non-divulgation desdits renseignements, pour décider s'il y avait lieu de maintenir l'attestation d'opposition. Pour ce faire, elle s'est demandée si l'une des parties, notamment le plaignant, subirait un préjudice si on lui refusait l'accès aux documents demandés. La Cour a conclu que l'intérêt public n'exigeait pas la divulgation desdits renseignements. Bien au contraire, la divulgation de documents confidentiels qui n'étaient même pas essentiels à la conclusion de fait que la Commission devait tirer irait à l'encontre de l'intérêt public.

La Commission a décidé d'en appeler de ce jugement à la Cour d'appel fédérale, invoquant, entre autres, que la Cour avait fait fausse route en tirant sa conclusion. La Commission s'était adressée à la Cour justement pour savoir si elle avait la compétence d'entendre la preuve en question. Or, d'après la jurisprudence citée par la Cour elle-même, la Commission s'était adressée à bon droit à la Cour.

Lors de l'appel, la Cour d'appel fédérale a jugé que la conclusion du juge Denault au sujet de l'opportunité de la demande que la Commission avait présentée à la Cour tenait de l'*obiter dictum*. Par conséquent, elle refusait de se prononcer davantage sur cet aspect de la question. Cependant, comme le juge Denault s'était, en fait, prononcé sur le bien-fondé de l'affaire, la Cour d'appel, après avoir elle aussi analysé le fond de l'affaire, a confirmé la décision du juge Denault et conclu qu'il avait bien compris et appliqué les dispositions des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

La Commission a repris ses audiences les 18 et 19 janvier 1993, à Ottawa. M^me^ Gisèle Côté-Harper, c.r. et M^me^ Gina S. Brannan, c.r. y ont présidé. Il convient d'expliquer que, dans un document intitulé «*Détermination*» et daté du 15 septembre 1992, M. Graeme Haig, c.r., expliquait qu'il n'était plus en mesure, pour des raisons de santé, de poursuivre l'audition de l'affaire. Après avoir consulté mesdames Côté-Harper et Brannan, on a jugé que l'audience devait se poursuivre sans la participation de M. Haig, pourvu que toutes les parties soient d'accord. Les parties ont fait savoir par écrit qu'elles consentaient à ce que l'audience se poursuive et à ce que mesdames Côté-Harper et Brannan y président.

Pendant l'audience, la Commission a entendu les arguments des avocats suivants :

- M^e^ Simon Noël, c.r.; représentant de la Commission;
- M^e^ Elizabeth Thomas, représentante de M. Darell T. Rankin;
- M^e^ Richard Mongeau, représentant du sergent d'état-major Raymond Bergeron;
- M^e^ André Morin et M^e^ Mark McCombs, représentants de la GRC.

La Commission tient à souligner les services de soutien que lui a fournis :

- M. Normand Philippe, greffier.

II. ÉVÉNEMENTS À L'ORIGINE DES PLAINTES

M. Darell Rankin est un citoyen canadien et, au moment des événements en cause, il était membre de la Coalition d'Ottawa pour le désarmement (ci-après appelée «la Coalition»). Il en faisait partie depuis 1982. Il a expliqué que la Coalition, un organisme à but non lucratif, privilégie des interventions qui mèneraient au désarmement mondial et préconise des politiques de

paix. L'organisme est financé par ses membres et par des gens d'Ottawa sympathiques à sa cause.

Depuis 1982, M. Rankin avait pris part ou contribué à l'organisation de douzaines de manifestations. Bien qu'il effectue du travail pour la Coalition à temps partiel, il n'est pas un employé à plein temps de l'organisme. M. Rankin fait également du travail contractuel pour d'autres organismes et il exécute de petits travaux dans le domaine de la construction.

En janvier 1989, le comité de coordination de la Coalition a été informé de la visite prochaine du président Bush à Ottawa. La Coalition a décidé de manifester pendant la visite du Président. M. Rankin a été chargé de faire les démarches nécessaires pour organiser la manifestation.

M. Rankin a appelé le Cabinet du Premier ministre pour s'informer de l'itinéraire de la visite présidentielle. Un membre du personnel du Cabinet a informé M. Rankin de l'heure de l'arrivée du Président et du trajet qu'il devait suivre pour se rendre à la réunion prévue le jour de son arrivée. Après avoir obtenu ces renseignements, le plaignant et le groupe dont il était membre ont choisi de manifester devant l'édifice Lester B. Pearson, sur la promenade Sussex, de 10 h à 13 h environ.

M. Rankin a appelé les bureaux de la GRC et a parlé à l'inspecteur Bradford, qui était apparemment le responsable de la sécurité pendant la visite du président Bush. Il lui a dit que le groupement dont il faisait partie songeait à manifester sur la promenade Sussex. L'inspecteur Bradford lui a dit qu'il ne savait pas jusqu'où les manifestants pourraient se rendre sur la promenade Sussex. M. Rankin lui a répondu que, si son groupe décidait de marcher dans la rue, sur la promenade Sussex, il l'en informerait.

Quelque temps après, M. Rankin a reçu l'appel du sergent Hammell de la Police d'Ottawa. Le sergent Hammell a conseillé à M. Rankin de s'adresser au service des Transports de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (ci-après appelée «la MROC») pour obtenir un permis. M. Rankin a fait les démarches nécessaires pour obtenir ce permis.

M. Rankin a identifié, devant la Commission, une lettre datée du 7 février 1989 que lui avait remise M. Ted Yabsley, de la MROC. La lettre était adressée à M. Rankin et portait la signature de M. J.E. Sheflin, commissaire des Transports de la MROC.

Il convient de reproduire ici l'essentiel de cette lettre.

[TRADUCTION]

Nous vous avisons par la présente que votre groupe est autorisé a tenir une manifestation sur l'emprise de route régionale pourvu que les conditions suivantes soient respectées :

a. *La manifestation commencera à 10 h et prendra fin à 14 h le vendredi 10 février 1989.*

b. *Les manifestants ne pourront circuler que sur la promenade Sussex, aux environs de l'édifice des Affaires extérieures.*

c. *Aucun appareil d'amplification du son et aucun autre appareil (un porte-voix électrique, par exemple) ne sera permis.*

d. *Toutes les pancartes que les personnes de votre groupe porteront devront être en carton et fixées à des montants de carton ou de bois résineux dont les dimensions ne dépasseront pas 1 pouce sur 1 pouce et demi.*

e. *Les manifestants devront circuler constamment, se tenir uniquement sur le trottoir et ne pas gêner le passage des piétons.*

f. *Cet événement doit faire l'objet d'une surveillance policière. Veuillez donc appeler le chef de la Police d'Ottawa au numéro 236-0311 pour prendre les dispositions nécessaires.*

La déclaration d'indemnification est satisfaisante et a été signée.

Si vous avez besoin d'autres renseignements de notre Service, n'hésitez pas à communiquer avec M. Ted Yabsley au 560-1253.

Veuillez, Monsieur, agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

En prévision de cette manifestation, M. Rankin avait préparé un étendard formé de six draps blancs qui, une fois reliés, portaient le message **«GEORGE TAKE YOUR MISSILES HOME»** (*GEORGE, RAPPORTE TES MISSILES CHEZ TOI*). L'étendard mesurait quelque 25 pieds sur 5.

Le 10 février 1989, M. Rankin est arrivé à l'édifice Lester B. Pearson, sur la promenade Sussex, vers 10 h 30. Après avoir garé sa voiture, il s'est rendu devant l'immeuble, cherchant les autres manifestants. Comme il n'en voyait pas, il a traversé la promenade Sussex (devant l'édifice Lester B. Pearson) et s'est installé sur un remblai pour assembler l'étendard.

Rendu à l'endroit qu'il avait choisi, il a étendu les draps et a commencé à les fixer ensemble à l'aide d'épingles de sûreté. À ce moment, un véhicule de police de la GRC s'est arrêté devant lui, sur la promenade Sussex. Le conducteur du véhicule a demandé à M. Rankin ce qu'il faisait. M. Rankin lui a répondu qu'il avait l'intention d'exhiber son étendard au moment du passage de l'escorte de protection motorisée du Président. Il a dit au policier qu'il attendait un groupe de manifestants qui devait se joindre à lui. Le policier lui a expliqué qu'il ne pourrait faire ce qu'il avait prévu. M. Rankin lui a répondu qu'il avait un permis et qu'il avait parlé à M. Bradford de la GRC, qui lui avait expliqué que la manifestation ne posait aucun problème. De plus, il avait dûment rempli toutes les formalités voulues pour obtenir l'autorisation de manifester à cet endroit et, à cette heure.

Le policier a intimé fermement à M. Rankin l'ordre de replier son étendard et de l'emporter ailleurs. Contrarié, M. Rankin a demandé de parler à M. Bradford. Il se demandait si l'ordre que lui avait donné le policier était légitime.

Le membre de la GRC a informé M. Rankin qu'il confisquerait l'étendard si M. Rankin refusait de le replier. Il aurait alors commencé à le replier lui-même, puis se serait arrêté. Il est retourné à sa voiture de patrouille pour communiquer avec quelqu'un par radio.

À un certain moment (mais on ne sait pas avec certitude quand cela est survenu), M. Rankin a montré au policier le permis qu'il avait reçu de la MROC. Le policier a alors copié dans son calepin de notes certains renseignements figurant sur le permis. M. Rankin avait sorti le permis d'un porte-documents qui se trouvait sur le sol, à côté de l'étendard.

Après avoir terminé sa communication radio, le membre a quitté son véhicule pour se diriger directement vers M. Rankin. C'est alors que se sont produits les incidents pour lesquels M. Rankin a porté plainte.

Précisons, par souci de clarté, que le membre de la GRC impliqué dans l'incident décrit dans la plainte a été identifié comme étant le sergent d'état-major Raymond Bergeron.

III. PLAINTES DE M. DARELL T. RANKIN

A) Plainte n° 2000-PCC-81060

Le 10 février 1989, M. Rankin a communiqué avec la Commission pour déposer la plainte suivante :

Le 10 février 1989, dans la ville d'Ottawa ou à proximité de cette ville, dans la province de l'Ontario, un membre de la Division «A» de la GRC, Raymond Bergeron, a employé une force excessive à l'endroit de M. Rankin, membre de la Coalition d'Ottawa pour le désarmement, qui manifestait pour protester contre la mise à l'essai de missiles de croisière au Canada. Le membre a utilisé une force excessive à l'endroit de M. Rankin en lui tordant le bras derrière le dos et en le poussant contre un véhicule de la GRC.

La manifestation s'est déroulée devant l'édifice des Affaires extérieures situé au 125, promenade Sussex, à Ottawa, pendant la visite du Président des États-Unis, M. George Bush, dont l'escorte motorisée est passée à cet endroit. Ce recours à une force excessive a vivement embarrassé M. Rankin. [sic]

La preuve

Témoignage de M. Rankin

M. Rankin affirme qu'après avoir communiqué par radio avec quelqu'un, le membre de la GRC est sorti de son véhicule, s'est dirigé directement vers lui, a saisi un de ses bras et l'a tordu dans son dos. Ensuite, il a fait deux ou trois pas avant de pousser M. Rankin contre la voiture. M. Rankin a déclaré que son torse était replié contre le coffre de la voiture. Il n'a pas éprouvé de douleur. À ce moment-là, l'escorte de protection motorisée du Président est apparue à l'horizon et elle est passée à une vingtaine de pieds de la voiture de patrouille.

Après que quelques voitures furent passées, le policier a cessé de presser M. Rankin contre le véhicule et, selon le plaignant, l'a forcé à monter dans le véhicule de police. Le policier lui a ouvert la porte et, en lui tenant toujours le bras dans le dos, l'a forcé à prendre place sur la banquette arrière. Après que tout le cortège présidentiel fut passé, le membre a ouvert la porte du véhicule de police et a permis à M. Rankin de sortir.

M. Rankin a alors demandé avec insistance le numéro d'insigne du membre en question; il estimait avoir été traité injustement et avait l'intention de porter plainte. Pendant qu'il s'entretenait

avec le sergent d'état-major Bergeron, un autre véhicule de police est arrivé sur les lieux, ainsi qu'une équipe de cameramen de la télévision. M. Rankin ne se rappelait pas si l'autre véhicule était de la GRC ou de la Police d'Ottawa. Il a cependant exprimé à l'autre policier son mécontentement d'avoir été détenu par le sergent d'état-major Bergeron.

Bien que M. Rankin ait déclaré avoir informé le membre de la GRC, avant le passage de l'escorte motorisée, qu'il avait un permis de manifester à cet endroit, il ne se rappelait pas avec certitude à quel moment il avait montré ledit permis au membre.

Lors du contre-interrogatoire, M. Rankin a précisé qu'il n'avait pas engagé la conversation avec l'équipe de cameramen et qu'il ne se souvenait pas s'ils lui avaient posé des questions.

Témoignage du sergent d'état-major Bergeron

Le sergent d'état-major Bergeron a expliqué qu'il avait suivi des cours sur la maîtrise des foules et qu'il avait été membre des gardes du corps du Premier ministre du Canada lors des Événements d'octobre. Pendant ces cours, il avait étudié la psychologie des foules et la conduite à adopter en présence de manifestants et de dignitaires.

Le jour de la visite du président Bush, il était chargé de surveiller le tronçon de la promenade Sussex allant de l'intersection de la promenade du Colonel By jusqu'à la résidence du Premier ministre du Canada située au 24, promenade Sussex.

Dans son témoignage, il a fait état d'une réunion qui avait eu lieu le 6 février au quartier général de la Police d'Ottawa. L'inspecteur Jim Carroll présidait la réunion. Pendant la réunion, on a décidé que les manifestations ne seraient permises que dans un secteur : à l'intersection de la promenade Sussex et de la rue Alexander. La rue Alexander est située presque directement en face de la résidence du Premier ministre.

Le 10 février, circulant le long de la promenade Sussex, le sergent d'état-major Bergeron a immobilisé son véhicule vis-à-vis d'un homme qui se tenait du côté nord de la rue et qui avait quelque chose à côté de lui, par terre. Le policier est descendu de son véhicule, s'est dirigé vers l'homme en question, l'a salué et lui a demandé ce qu'il entendait faire. L'homme lui répondu qu'il avait l'intention de tenir un étendard pour que le Président le voie lors de son passage. Le sergent d'état-major Bergeron a informé M. Rankin qu'il ne pourrait manifester à cet endroit, ajoutant qu'un secteur était réservé aux manifestations, à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

L'individu, dont il ignorait alors l'identité, a signalé qu'il avait un permis de manifester. Le sergent d'état-major a demandé à le voir. L'individu, visiblement en colère, a répliqué : «Je vais manifester ici même; je suis dans un pays libre, et vous n'allez pas me faire partir d'ici». Il n'a pas montré son permis. S'il l'avait fait, le sergent d'état-major Bergeron aurait, conformément aux instructions qu'il avait reçues, appelé l'Équipe d'intervention rapide chargée de s'occuper des situations qui sortent de l'ordinaire. L'Équipe aurait veillé à ce que le manifestant ne subisse aucun préjudice et évité que l'individu ne cause une situation embarrassante[1]. Mais, quoi qu'il en soit, M. Rankin a été de nouveau avisé qu'il ne pouvait manifester à cet endroit précis et que le seul endroit où il pouvait le faire était l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex. Le membre a offert de l'y conduire. Il l'a invité à replier son étendard immédiatement, puisqu'on ne lui permettrait pas de manifester là où il était. C'est alors que M. Rankin s'est mis à injurier le policier, ajoutant qu'il ne replierait pas l'étendard. Le sergent d'état-major Bergeron a décidé de le faire lui-même. M. Rankin l'en a empêché en lui saisissant le bras. L'escorte motorisée du Président approchait rapidement, et le sergent d'état-major Bergeron a eu peur que M. Rankin décide de courir vers le cortège présidentiel.

Le sergent d'état-major Bergeron a décrit de la façon suivante son appréhension de M. Rankin. Après que M. Rankin lui eut pris le bras alors qu'il s'apprêtait à replier l'étendard, le

---

[1] Un peu plus loin, interrogé par Me Noël, le sergent d'état-major Bergeron décrit de nouveau (page 257 de la transcription) la façon dont il aurait réagi si on lui avait montré le permis avant qu'il fasse les interventions en cause :

> «À ce moment-là le monsieur aurait déjà été enregistré, il aurait déjà été connu, j'aurais su son nom, j'aurais su les conditions de son permis. À ce moment-là j'aurais fait venir une équipe. Je n'aurais pas nécessairement dit : Écoute, t'es pas au bon endroit - ou ces choses-là, selon son permis. Mais étant donné que le permis semblait - je ne l'avais pas vu à ce moment-là, mais à ce moment-là j'aurais amené des hommes tout simplement pour faire sûr que - pour prévenir. Étant donné que cela n'a pas arrivé, c'est moi-même qui a fallu qui le fasse, étant donné qu'il m'a accroché par le bras.»

policier, voyant que l'escorte de protection motorisée approchait rapidement, a saisi M. Rankin par le bras, en se servant de deux doigts, et l'a amené au véhicule, près du coffre. Puis il a saisi les deux bras de M. Rankin et les a tenues juste au-dessus de la fesse droite de ce dernier. Il l'a maintenu ainsi contre la voiture jusqu'à ce que le cortège présidentiel fût passé.

Après le passage de l'escorte de protection motorisée, une équipe de cameramen de la télévision est arrivée sur les lieux. M. Rankin a fait un geste qui a porté le policier à lui dire : «Essayez-vous de faire une scène simplement parce qu'ils (les journalistes) s'en viennent par ici?» Puis il a ouvert la portière de la voiture et a demandé à M. Rankin «[...] Assoyez-vous donc et montrez-moi vos papiers d'identité». M. Rankin s'est assis dans la voiture. Il n'avait aucune pièce d'identité. Cependant, il a déclaré avoir un permis de manifester, qu'il a par la suite retiré d'un porte-documents ou d'un sac posé sur le sol, près de l'endroit où l'étendard était resté.

Le sergent d'état-major Bergeron a alors communiqué par radio avec le sergent d'état-major Farnham pour lui dire que M. Rankin avait un permis de manifester. Le sergent d'état-major Farnham a confirmé qu'aucune manifestation ne pouvait avoir lieu à cet endroit, et le sergent d'état-major a transmis cette interdiction à M. Rankin. Le sergent d'état-major Bergeron a alors proposé à M. Rankin de l'amener voir M. Bradford afin de discuter avec lui de la situation.

Pendant son témoignage, le sergent d'état-major a précisé qu'il n'avait jamais mis M. Rankin en état d'arrestation. M. Rankin ne s'était jamais plaint, selon le policier, qu'on lui faisait mal. Le sergent d'état-major Bergeron a maintenu qu'il n'avait jamais poussé M. Rankin contre le coffre de la voiture. Il a admis qu'il n'avait pas arrêté des manifestations dont les participants n'étaient pas munis de permis. Quand un avocat lui a demandé si M. Rankin, avec ses draps sur le sol, représentait une menace à la sécurité, il a répondu : «Absolument pas».

Témoignage de M. Patrick Dunn

M. Patrick Dunn, surveillant des terrains du Haut-Commissariat de Grande-Bretagne, se tenait à l'entrée sud de l'édifice des Affaires extérieures au moment où l'incident opposant M. Rankin et le sergent d'état-major Bergeron s'est produit. Il avait tout d'abord marché jusqu'à l'entrée nord de l'immeuble, où il avait vu M. Rankin, et il l'avait informé, peu après avoir parlé avec un agent de la Police d'Ottawa, que les manifestants n'avaient pas le droit de se tenir sur la rue. M. Rankin avait répondu qu'il avait un permis et il s'était dirigé vers l'endroit où, par la suite, le policier est venu lui parler. M. Dunn a alors constaté que les deux hommes discutaient.

Puis, M. Dunn a vu une effervescence soudaine d'activités. Il a vu un policier de la GRC arracher des mains de M. Rankin une pièce de tissu, ouvrir la portière de sa voiture et y faire monter M. Rankin. M. Dunn a remarqué qu'une certaine force était exercée à l'endroit de M. Rankin, mais pas au point de le blesser. Selon M. Dunn, M. Rankin avait été poussé puis mis dans la voiture.

Lors du contre-interrogatoire, M. Dunn a répété que, de l'endroit où il se trouvait à ce moment-là, il voyait très bien l'incident. Il n'avait pas vu M. Rankin toucher le policier. Il a déclaré que M. Rankin avait été emmené de force jusqu'au véhicule de police.

Témoignage de M. Allan Stephens

La Commission a ensuite entendu le témoignage de M. Allan Stephens, cameraman pour *CTV National News*. Il est arrivé avec le reste de l'équipe et s'est installé sur le terrain de l'édifice des Affaires extérieures. Ils ont choisi cet endroit parce qu'il y avait deux groupes de manifestants : le premier protestait contre les pluies acides, et le deuxième contre l'essai des missiles de croisière. À un moment donné, le journaliste Kevin Newman, qui se trouvait avec eux, a attiré leur attention sur un incident qui se déroulait de l'autre côté de la rue. Ils ont alors couru jusqu'à la pelouse du Conseil national de recherches, où l'incident se déroulait.

M. Stephens a déclaré avoir vu M. Rankin tenir un étendard replié. Le policier essayait d'interroger M. Rankin qui parlait fort, sans toutefois crier. C'est alors que le policier a saisi M. Rankin, l'a emmené jusqu'à la voiture et l'a appuyé contre le coffre du véhicule de police. M. Stephens ne pouvait pas entendre les propos qu'échangeaient M. Rankin et le policier. À son avis, le policier tenait M. Rankin fermement, sans toutefois exercer de violence contre lui. M. Rankin a été contraint de prendre place sur la banquette arrière du véhicule de police. M. Stephens a traversé la rue devant l'édifice des Affaires extérieures pour filmer le cortège présidentiel. Après le passage du cortège, il a vu que l'incident auquel prenait part M. Rankin n'était pas terminé. Il a retraversé la rue et entendu la suite de la conversation entre M. Rankin et le policier. À son avis, les deux hommes échangeaient des propos civilisés, et parlaient de se rendre à un autre endroit pour voir un officier supérieur.

En réponse à une question, M. Stephens a déclaré que le policier avait placé sa main sur M. Rankin avant de le faire asseoir sur la banquette arrière du véhicule de police. Selon lui, le policier tenait M. Rankin par le bras. Il a décrit la scène en ces termes : [TRADUCTION] «De toute évidence, le policier

escortait M. Rankin jusqu'à l'auto. Il l'emmenait, mais sans le pousser. C'était un mouvement continu».

M. Stephens, qui était à une dizaine de pieds de la scène, s'est rappelé avoir entendu M. Rankin dire qu'il avait un permis et l'avoir vu tirer de son sac, posé sur le sol, une feuille pliée qu'il a montrée au policier avant de la remettre dans sa poche latérale. M. Stephens ne se rappelle pas avoir vu le policier réagir lorsque M. Rankin lui a montré la feuille. Selon M. Stephens, cet échange aurait eu lieu avant que M. Rankin ait été emmené à la voiture de police.

Témoignage de M. Robert Philips

La Commission a ensuite entendu le témoignage de M. Robert Philips, qui travaille aux Affaires extérieures et qui se trouvait au troisième étage de cet immeuble dix ou quinze minutes avant l'arrivée du cortège présidentiel. De l'endroit où il se trouvait (c'est-à-dire à quelque 500 pieds de l'incident), il a vu une voiture de patrouille remonter la promenade Sussex et s'arrêter. Le conducteur est descendu de son véhicule et s'est approché de M. Rankin. M. Philips a remarqué qu'il y a eu un échange verbal, puis il a vu le policier emmener M. Rankin vers la voiture de patrouille. Le policier l'a fait asseoir sur la banquette arrière de la voiture et a refermé la portière. Immédiatement après le passage de l'escorte motorisée, le policier a ouvert la portière et a fait descendre M. Rankin.

M. Philips pense que le policier a pris M. Rankin par le coude pour l'emmener à la voiture de police. M. Rankin semblait en colère (d'après ses gestes et son attitude) avant d'être emmené vers la voiture de police. M. Philips a accepté de témoigner après avoir reçu un dépliant qui circulait au ministère des Affaires extérieures. Ce dépliant, qui portait la mention *«Witnesses! Witnesses!»* («On demande des témoins!»), invitait les personnes qui auraient pu voir l'incident à se faire connaître et à dire ce qu'elles avaient vu. Le nom et le numéro de téléphone de Darell Rankin figuraient sur le dépliant.

Témoignage de Kevin Newman

Kevin Newman, présentateur de nouvelles à CTV, a lui aussi été interrogé. Il se trouvait à une centaine de mètres du lieu de l'incident. Il n'entendait pas la conversation mais a remarqué que le manifestant semblait agité ou en colère. Il s'est tourné vers l'escorte motorisée puis il a regardé de nouveau la scène. C'est à ce moment-là qu'il a constaté que le manifestant était maintenu contre la voiture de patrouille par le policier, qui l'a ensuite fait monter dans la voiture, peu avant le passage du cortège.

Selon M. Newman, le policier n'a pas employé une force excessive à l'égard du manifestant. Après l'incident, il a interrogé M. Rankin, qui semblait agité et répétait, essentiellement, qu'il avait le droit de protester et qu'il était muni d'un document qui lui donnait ce droit. À Me Mongeau qui lui demandait s'il avait vu le permis, M. Newman a déclaré qu'il ne l'avait pas vu, à vrai dire; il se rappelait avoir vu une feuille de papier [TRADUCTION] «mais je ne sais pas si c'était vraiment un permis».

Témoignage du sergent Angelo Fiore

Le sergent Angelo Fiore, de la Police d'Ottawa, a également été interrogé. Lui-même et son partenaire, le gendarme Lamarche, membre de la GRC, circulaient dans une voiture de police quand ils ont aperçu [TRADUCTION] «une voiture de patrouille de la GRC et un membre de la GRC qui étaient arrêtés». Le sergent Fiore a aperçu un grand étendard sur la pelouse à une quinzaine ou à une vingtaine de pieds au nord du trottoir. Il ne se souvenait pas si l'étendard, qui était énorme et très visible, était en partie soulevé ou non. C'est alors qu'il a remarqué que le membre de la GRC et l'individu échangeaient des propos et qu'ils parlaient fort. Il a arrêté son véhicule pendant de 45 secondes à une minute pour que son partenaire puisse prendre des photographies. Comme il n'y avait pas d'hostilité, ils ont poursuivi leur route.

Un peu plus loin, ils ont décidé de faire demi-tour pour revenir sur les lieux de l'incident. Le membre de la GRC et l'individu discutaient toujours. Le partenaire du sergent Fiore a de nouveau pris des photographies. La situation semblant s'être calmée, ils ont de nouveau quitté les lieux et sont revenus après le passage de l'escorte motorisée.

Le sergent Fiore a remarqué qu'une manifestation se déroulait du côté sud de la promenade Sussex, et que des journalistes interviewaient d'autres manifestants.

Témoignage du caporal Joseph Laurent Claude Daviault

Le caporal Joseph Laurent Claude Daviault, membre de la GRC, a également été interrogé. Le sergent d'état-major Farnham, également de la GRC, lui avait demandé de guetter l'arrivée de l'escorte de protection motorisée du président Bush. Il avait garé son véhicule devant la cloison qui divise l'entrée commune des bureaux du Haut-commissariat de Grande-Bretagne et d'un terrain de stationnement situé derrière le Conseil national de recherches. Son véhicule était donc perpendiculaire à la promenade Sussex, du même côté de la rue que le plaignant. Le caporal Daviault se trouvait à quelque deux cents pieds du lieu de l'incident en cause.

Le caporal Daviault a vu un véhicule de police s'immobiliser devant le manifestant. Le policier en est descendu et s'est

approché du manifestant. Le caporal Daviault voyait que le manifestant était en colère. Il l'a vu montrer du doigt le tas de linge blanc sur le sol. Par la suite, le policier, tenant la main gauche du manifestant, s'est dirigé vers la voiture de patrouille stationnée près du trottoir sur la promenade Sussex. Le caporal Daviault s'est alors retourné pour voir le cortège présidentiel et, quand celui-ci fut rendu à la hauteur de l'entrée de l'immeuble des Affaires extérieures, il a vu que le manifestant était à côté de la voiture de police, en compagnie du policier. Le caporal Daviault a remarqué que le torse du manifestant était appuyé contre la portière arrière de la voiture de patrouille.

Témoignage de M. Robert Lamarche

M. Robert Lamarche qui était, au moment de l'incident en question, un gendarme de la GRC, a également témoigné.

Le jour de la visite du président Bush, on lui avait demandé d'assister à la manifestation du groupe marxiste-leniniste. Il devait, tout comme le sergent Fiore, circuler dans la foule et tenter d'identifier les manifestants.

Il se souvient que, vers 11 h, il y avait un certain nombre de manifestants devant l'édifice Lester B. Pearson, du côté sud de la promenade Sussex. On lui avait confié la responsabilité de photographier les manifestants. Pendant qu'il le faisait, il a vu, de l'autre côté de la rue, le sergent d'état-major Bergeron discuter avec un individu qui se tenait à côté d'un énorme étendard qu'on avait élevé. Il a remarqué que le sergent d'état-major Bergeron et l'homme en question se disputaient et a vu, à un moment donné, le sergent d'état-major enlever l'étendard et le jeter au sol. M. Lamarche a pris quelques photos. Il a déplacé son véhicule, l'a immobilisé derrière celui du sergent d'état-major Bergeron et a pris plusieurs photos en gros plan du manifestant.

Pendant qu'il le faisait, il regardait de temps à autre de l'autre côté de la rue, où d'autres manifestants circulaient devant l'immeuble des Affaires extérieures. Quant il a entendu l'escorte motorisée arriver, il a quitté les lieux, accompagné du sergent Fiore. Il a pris environ deux rouleaux de pellicule d'environ 36 poses et a apparemment éprouvé des difficultés à débobiner les deux films. Il a remis les rouleaux de film au caporal Fink qui, peu de temps après, après les avoir développés, a dit à M. Lamarche que les pellicules avaient été surexposées.

Pendant le contre-interrogatoire, M. Lamarche a signalé qu'une vingtaine de personnes manifestaient de l'autre côté de la rue au moment où il a vu l'incident entre le sergent d'état-major Bergeron et M. Rankin. À son avis, le sergent d'état-major Bergeron et M. Rankin semblaient discuter ou même se disputer.

M. Lamarche a expliqué que, des 72 photos qu'il a prises, environ 15 étaient de M. Rankin et du sergent d'état-major Bergeron.

Pendant son témoignage, M. Lamarche a fait mention d'un télex qu'on lui avait donné au début de la journée et selon lequel un groupe ayant M. Rankin à sa tête manifesterait ce jour-là. M. Lamarche devait surveiller cette manifestation. Une copie de ce télex a été produite en preuve (pièce n° 24).

Témoignage du sergent d'état-major Robert Farnham

Bien que le témoignage du sergent d'état-major Robert Farnham ait été analysé de façon plus détaillée lors de l'examen de la deuxième plainte, la Commission estime qu'il importe de comprendre son intervention le jour de l'incident en cause.

Le sergent d'état-major Farnham a déclaré que le matin du jour où le cortège présidentiel devait passer, il conduisait une voiture de patrouille de la GRC, en compagnie de l'inspecteur Jim Carroll de la Police d'Ottawa et de quelques membres de la Police provinciale de l'Ontario. Arrivé sur les lieux de l'incident qui opposait le sergent d'état-major Bergeron au manifestant, il a demandé au policier s'il y avait un problème. Le sergent d'état-major Bergeron lui a répondu : [TRADUCTION] «Il y a un manifestant ici; est-ce qu'il a le droit de manifester?». Le sergent d'état-major Farnham a répondu «Non, amenez-le au secteur désigné». Il a ajouté qu'il avait dit plus tôt, par radio, au sergent d'état-major Bergeron que M. Rankin ne pouvait pas manifester là où il se trouvait. Il a également demandé au sergent d'état-major Bergeron d'offrir à l'homme de l'emmener au secteur réservé aux manifestations, à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

ANALYSE DE LA PREUVE - LE PERMIS

Pour pouvoir évaluer la réaction du membre au refus de M. Rankin de se déplacer jusqu'au secteur réservé aux manifestations, il importe d'analyser la preuve présentée quant au moment où M. Rankin a montré son permis de la MROC au sergent d'état-major Bergeron.

Pendant l'interrogatoire principal, M. Rankin n'a pas pu dire avec certitude à quel moment il a montré son permis au sergent d'état-major Bergeron. Pendant le contre-interrogatoire, M. Rankin s'est efforcé de répondre avec plus d'assurance aux questions sur le moment où il a montré son permis, mais son témoignage est devenu quelque peu embrouillé. La Commission estime que le témoignage de M. Rankin à cet égard n'est pas digne de foi.

M. Stephens, le cameraman de la CTV, a déclaré dans son témoignage que M. Rankin avait montré son permis au sergent

d'état-major Bergeron avant que celui-ci l'emmène à la voiture de patrouille. Il se rappelle avoir vu M. Rankin prendre le permis dans un porte-documents posé sur le sol. M. Stephens a traversé l'avenue Sussex à la course au moins trois fois. Il était chargé de filmer l'escorte motorisée du Président ainsi que les activités qui se déroulaient près de l'édifice Lester B. Pearson. Compte tenu des responsabilités de M. Stephens ce jour-là, la Commission estime qu'elle ne peut pas se fier entièrement à son témoignage. La Commission est d'avis que la tâche que M. Stephen était chargé d'exécuter le jour en question entravait sa capacité de se souvenir de l'incident.

Le sergent d'état-major Bergeron a témoigné sans détour au sujet du moment où il a vu le permis de la MROC pour la première fois. Il a répondu sans hésitation. Il était sûr d'avoir vu ledit permis pour la première fois lorsque M. Rankin l'avait sorti de son porte-documents, après le passage de l'escorte motorisée.

Le soin que le sergent d'état-major Bergeron a mis à répondre d'une façon juste et raisonnable aux questions qu'on lui a posées a favorablement impressionné la Commission. Bien que cela ne ressorte peut-être pas de la transcription écrite, l'évaluation de l'aptitude des témoins a sans aucun doute été un facteur important dans la décision de la Commission de privilégier le témoignage du sergent d'état-major Bergeron au sujet du moment où M. Rankin lui a montré le permis de la MROC.

CONCLUSION - PLAINTE N° 2000-PCC-81060

Sur la foi de la preuve décrite plus haut, le Comité d'audience de la Commission tire les conclusions suivantes :

1. M. Rankin avait obtenu un permis de manifester de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et il était persuadé, en raison du libellé du permis, qu'il pouvait manifester du côté nord de la promenade Sussex, devant l'immeuble des Affaires extérieures, entre 10 h et 14 h. En effet, dans le paragraphe b dudit permis, le secteur de manifestation autorisé est décrit comme étant [TRADUCTION] «aux environs de l'édifice des Affaires extérieures». La Commission est d'avis que ces termes peuvent raisonnablement être interprétés comme incluant le côté sud de la promenade Sussex, en face de l'édifice des Affaires extérieures.

2. Le sergent d'état-major Bergeron a participé à une réunion tenue le 6 février au quartier général de la Police d'Ottawa. Lors de cette réunion, on a décidé que les manifestants seraient autorisés à se tenir dans un seul secteur le long du parcours du cortège, c'est-à-dire à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

3. Quand le sergent d'état-major lui a intimé l'ordre de se déplacer vers le secteur réservé aux manifestations, le plaignant, M. Rankin a refusé de le faire. Cependant, il a offert de montrer au sergent d'état-major Bergeron le permis de manifester qu'il avait obtenu de la MROC et qui l'autorisait à manifester [TRADUCTION] «aux environs de l'édifice des Affaires extérieures». La Commission conclut que M. Rankin n'a montré ledit permis au sergent d'état-major Bergeron qu'après le passage du cortège présidentiel.

4. La Commission estime également que tous les ingrédients d'un conflit étaient réunis au moment de cet incident : le sergent d'état-major voyait son autorité contestée, et un manifestant d'expérience estimait qu'on brimait ses droits.

5. La Commission conclut que le sergent d'état-major Bergeron avait compris que les manifestations n'étaient autorisées qu'à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex; la Commission préfère la version du membre quant au moment où le permis a effectivement été montré; elle conclut aussi que, comme l'escorte motorisée du Président approchait rapidement, la force exercée par le sergent d'état-major Bergeron était justifiée dans les circonstances. Enfin, la Commission juge que, bien qu'une certaine force ait été exercée à l'endroit de M. Rankin, la preuve présentée ne permet pas de conclure que cette force fût excessive.

B) Plainte n° 2000-PCC-89093

La deuxième plainte de M. Rankin a été déposée à la Commission le 24 février 1989. En voici la teneur :

[TRADUCTION]

Le 10 février 1989, dans la ville d'Ottawa ou à proximité de cette ville, dans la province de l'Ontario, un membre de la Division «A» de la GRC, Raymond Bergeron, a violé le droit de M. Rankin à la liberté d'expression. M. Bergeron a violé ce droit en ordonnant à M. Rankin de replier et de ranger un étendard que M. Rankin voulait exhiber au moment où le Président des États-Unis, George Bush, passerait devant le ministère des Affaires extérieures, situé au 125 de la promenade Sussex. M. Bergeron lui a également dit qu'il ne pourrait exhiber ledit étendard.

La preuve

Le permis

Témoignage de Wayne Yabsley

Edward Wayne Yabsley est administrateur adjoint des règlements et arrêtés au service des Transports de la MROC. Il a délivré un permis à M. Rankin relativement à une manifestation devant avoir lieu le jour en question sur la promenade Sussex, devant l'édifice des Affaires extérieures.

M. Yabsley se souvenait que la manifestation visait à protester contre l'essai des missiles de croisière. À sa connaissance, il n'y avait pas de restrictions imposées aux manifestations se déroulant sur la promenade Sussex. Il émettait simplement un permis de manifester sur une emprise de route régionale. La promenade Sussex est une route régionale. Aucun corps policier ne lui avait jamais demandé de refuser un permis simplement parce qu'un dignitaire visitait la ville.

Selon M. Yabsley, le permis de manifester autorisait l'utilisation d'étendards. Il n'avait, quant à lui, aucune réticence à autoriser l'utilisation d'affiches, qu'il s'agisse d'étendards de tissu ou de pancartes de carton. On a également demandé à M. Yabsley d'expliquer, à titre d'auteur de la pièce n° 4 (le permis de manifester délivré à M. Rankin), le sens des mots utilisés dans la condition b, et plus particulièrement le sens des mots [TRADUCTION] «aux environs de l'édifice des Affaires extérieures». La condition b se lit comme suit :

> [TRADUCTION]
>
> *b. Les manifestants ne pourront circuler que sur la promenade Sussex, aux environs de l'édifice des Affaires extérieures.*

À son avis, cela signifiait que la manifestation pourrait se tenir dans le secteur entourant l'immeuble, sur l'emprise de route régionale.

Témoignage de Michael Sheflin

M. Sheflin, commissaire des Transports de la MROC, a signé le permis. Il a reconnu sa signature sur la pièce n° 4. À son avis, l'utilisation de matériaux moins rigides pour la fabrication des affiches ne contrevenait pas aux conditions du permis ni aux règlements de la MROC. Lorsqu'on lui a demandé si le fait d'utiliser un étendard en tissu au lieu d'une pancarte en carton contrevenait aux conditions du permis et si cela devait être inscrit dans le permis, il a répondu par la négative : [TRADUCTION] «Autrement dit, les manifestants utilisent des bannières en tissu dans la plupart des manifestations. Cela ne pose pas de problème et nous n'en faisons pas de cas [...]».

Témoignage de Stewart Marshall

Stewart Marshall, administrateur des règlements et arrêtés de la MROC (le supérieur de M. Yabsley) a informé la Commission que la Municipalité régionale délivre des permis pour recueillir toute l'information pertinente au sujet d'événements spéciaux, de manière à savoir ce qui va se passer sur ses routes régionales. Cela permet également aux organismes intéressés par l'événement en question d'en être avisés; par exemple, les divers corps policiers, le Service des incendies et les services d'ambulance. À son avis, les termes «aux environs de l'édifice des Affaires extérieures» englobent les deux côtés de la promenade Sussex, y compris celui du CNR, où M. Rankin montait son étendard.

Le droit de manifester

Témoignage du sergent Ronald Hammell

Le sergent Ronald Hammell est membre de la Division des renseignements criminels de la Police d'Ottawa. Il a confirmé avoir signé une note de service datée du 7 février 1989 et adressée à l'inspecteur Richard St-Pierre, dans laquelle il faisait le point sur la manifestation. Ce document (pièce n° 15) traitait d'une manifestation prochaine de la Coalition d'Ottawa pour le désarmement et indiquait, entre autres, qu'une manifestation organisée par Darell Rankin aurait lieu le 10 février, entre 10 h et 14 h, en face du 24 de la promenade Sussex. Les manifestants, qui seraient au nombre de 75 à 100, entendaient protester contre l'essai de missiles de croisière. Le trajet prévu de la manifestation était décrit de la façon suivante : [TRADUCTION] «Les manifestants se réuniront devant l'édifice des Affaires extérieures et marcheront jusqu'à l'intersection Sussex-Alexander».

Répondant à quelqu'un qui lui demandait s'il appellerait d'autres corps policiers pour leur faire part de ces renseignements, il a déclaré qu'il appellerait la GRC et le SCRS et, si c'était indiqué, également la police militaire.

Le sergent Hammell a signé une autre note de service semblable (pièce n° 16) adressée, elle aussi, à l'inspecteur Richard St-Pierre et portant sur la même manifestation. Il y faisait état de renseignements transmis par le sergent d'état-major Farnham de la GRC : le vendredi 10 février, à midi, la Coalition d'Ottawa pour le désarmement manifesterait en face du 24 de la promenade Sussex. L'organisateur de la manifestation était Darell Rankin, et il y aurait de 75 à 100 manifestants. Le trajet prévu était le même que celui qui était décrit dans la pièce n° 15. [TRADUCTION] «Les manifestants se réuniront devant l'édifice des Affaires extérieures et marcheront jusqu'à l'intersection Sussex-Alexander».

Les deux notes de service se terminaient par la mention suivante : [TRADUCTION] «ON IGNORE S'IL Y AURA DES TROUBLES». Quant on lui a demandé pourquoi l'heure prévue de la manifestation variait d'un document à l'autre, le sergent Hammell a répondu qu'il avait consigné l'information telle qu'il l'avait reçue.

Interrogé par M. Noël, le sergent Hammell a déclaré de ne pas se rappeler qu'on lui ait dit, le 10 février, que les manifestations devaient avoir lieu uniquement à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex. Il pensait que la manifestation pouvait avoir lieu devant l'édifice des Affaires extérieures ou l'Hôtel de ville, qui est situé du même côté. À sa connaissance (depuis 1985), les seuls tronçons de la promenade Sussex où des restrictions étaient imposées aux manifestations étaient devant la résidence du Premier ministre et devant l'ambassade de l'Afrique du Sud.

Témoignage de l'inspecteur James Carroll

L'inspecteur James Carroll, responsable de la Section de la circulation de la Police d'Ottawa à l'époque des événements en cause, s'est rappelé avoir participé à une réunion, le 6 février, pour discuter du passage de l'escorte de protection motorisée du président Bush et de la manifestation qu'entendait organiser un groupe marxiste-leniniste. Les membres de ce groupe voulaient manifester directement devant l'entrée de la résidence Premier ministre. On s'était entendu sur un compromis : la manifestation se déroulerait dans la zone connue sous le nom de secteur Alexander (*«Alexander location»*), située à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex. À la suite de cette réunion, des dispositions ont été prises afin que des agents de la Police d'Ottawa soient postés à cet endroit pour maîtriser la foule. L'inspecteur a déclaré qu'il n'était pas au courant, à ce moment-là, de la manifestation projetée par la Coalition.

On a fait appel à l'inspecteur Carroll pour qu'il organise l'escorte de protection motorisée, de concert avec la GRC. Il devait notamment décider du trajet, choisir les véhicules qui feraient partie de l'escorte et informer les autres organismes qui pourraient être touchés par cette visite. Quand on lui a demandé quel corps policier était responsable du déroulement des visites de personnes de marque (PDM), il a répondu que c'était la GRC, secondée par la Police d'Ottawa. Il a ajouté que, dans certains secteurs, cette responsabilité incombait entièrement à la Police d'Ottawa, dans d'autres, la responsabilité était partagée et que, dans d'autres, elle incombait exclusivement à la GRC. La protection des dignitaires étrangers relevait exclusivement de la GRC. Qui plus est, il appartient à la GRC d'assurer la coopération ou la coordination entre les différents corps policiers.

L'inspecteur Carroll a témoigné au sujet d'une réunion tenue le 6 février au quartier général de la Police d'Ottawa. Des membres de la GRC, d'autres corps policiers et de certains organismes de soutien (notamment des services d'ambulance) y assistaient. La réunion devait porter sur l'escorte de protection motorisée du président Bush.

L'inspecteur Carroll se rappelait qu'il avait été question, lors de cette réunion, d'une manifestation prévue d'un groupe marxiste-leniniste. Un peu plus tard, mais avant le 10 février, l'inspecteur Carroll et le sergent d'état-major Farnham se sont entretenus avec Serge Lafontaine[2] qui était la personne contact de ce groupe. Les trois hommes se sont entendus sur l'emplacement de la manifestation projetée : le secteur Alexander[3].

L'inspecteur Carroll a reconnu qu'il aurait normalement reçu les pièces nos 15 et 16 (les notes de service rédigées par le sergent Hammell au sujet de la manifestation de la Coalition), parce que des doubles de ces notes de service ont été envoyées à la Section de la circulation, qu'il dirige. Cependant, il ne les aurait pas nécessairement lues personnellement. Quoi qu'il en soit, il se souvenait d'avoir parlé uniquement de la manifestation prévue du groupe marxiste-léniniste.

Quelque temps avant la visite du Président, l'inspecteur Carroll et le sergent d'état-major Farnham ont fait en voiture le trajet que devait suivre l'escorte de protection motorisée. Ils ont alors décidé des intersections qui seraient fermées à la circulation et des corps policiers auxquels incomberait la responsabilité de fermer chacune d'elles.

L'inspecteur n'a pas reçu d'ordre de qui que ce soit interdisant la tenue de manifestations le long de la promenade Sussex, sauf dans le secteur Alexander. On a, cependant, conclu «[TRADUCTION] une entente, dans l'intérêt de la sécurité nationale - c'est-à-dire pour protéger le Président des États-Unis - selon laquelle on ne pourrait, faute d'effectifs suffisants, permettre aux manifestants d'occuper le côté nord de la promenade Sussex, tout simplement parce qu'il était humainement impossible d'assurer la sécurité nécessaire, faute de ressources». Cette entente a peut-être été conclue le 6 février, mais elle l'a

---

[2] Plus loin au cours du témoignage, le nom de cette personne a été rectifié; il s'agit de Serge Lafortune.

[3] Également décrit dans le témoignage comme étant l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

assurément été avant le 10 février, date de la visite du Président.

L'inspecteur Carroll était de service le 10 février. Pendant le déplacement de l'escorte de protection motorisée, il prenait place dans le véhicule conduit par le sergent d'état-major Farnham, en compagnie de deux agents de la Police provinciale de l'Ontario. Il se souvient d'avoir aperçu un risque potentiel pour la sécurité, un manifestant muni d'un grand étendard. C'est alors qu'il a vu le sergent d'état-major Bergeron s'entretenir avec le sergent d'état-major Farnham. Ils ont conclu que l'individu posait un risque et qu'il ne devait pas rester là où il était. À son avis, un manifestant isolé est toujours inquiétant, puisqu'il s'agit d'un cas inhabituel.

Selon l'inspecteur et en ce qui concerne cette manifestation en particulier, on ne pouvait laisser qui que ce soit manifester du côté nord de la promenade Sussex à cause de la longueur de cette rue et aussi du fait qu'il s'agissait d'une escorte motorisée fermée. Lors du déplacement de ce type d'escorte motorisée, presque tous les effectifs sont affectés au contrôle de la circulation, si bien qu'il était inquiétant qu'une personne puisse se trouver du côté nord de la promenade Sussex où que ce soit le long du trajet de l'escorte motorisée.

Selon l'inspecteur Carroll, même si le manifestant isolé était muni d'un permis, l'octroi de permis servant simplement à identifier et à organiser les manifestations, il fallait lui dire qu'il ne pouvait manifester à cet endroit et l'inviter à le faire à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex. Si le manifestant s'était montré violent, on l'aurait emmené de force au secteur où les manifestations étaient autorisées.

Selon l'inspecteur, une personne qui souhaite faire connaître son opinion au Président des États-Unis le long de son trajet ne pose pas nécessairement un risque pour la sécurité, à moins qu'il ait dans les mains quelque chose qu'il pourrait lancer sur la voiture du Président ou qui pourrait dissimuler une arme. L'étendard posait un risque de sécurité parce qu'on ne pouvait voir s'il dissimulait quelque chose, par exemple des armes qui pourraient éventuellement causer la mort du Président des États-Unis.

Enfin, l'inspecteur n'a pas pu expliquer pourquoi les pièces n^{os} 15 et 16 n'avaient jamais été portées à son attention, même si un double de ces documents avait été envoyé à la Section de la circulation, dont il est le chef. Il n'a entendu parler de M. Rankin qu'après que celui-ci ait porté plainte.

Témoignage de David Alfred Bradford

Au moment des événements en cause, l'inspecteur David Alfred Bradford était l'officier responsable des Services de protection

de la GRC. Il a reçu un appel téléphonique de Darell Rankin le 6 février. Après avoir consulté ses notes, il a déclaré que M. Rankin l'avait informé que la Coalition entendait organiser une manifestation d'environ une centaine de participants le 10 février. Le groupe voulait manifester devant la résidence du Premier ministre. L'inspecteur Bradford a répondu qu'il s'agissait d'une zone d'accès réservé. M. Rankin a alors expliqué que le groupe se réunirait probablement devant l'édifice des Affaires extérieures et qu'il emprunterait la promenade Sussex jusqu'au barrage. L'inspecteur Bradford a informé M. Rankin qu'on le rappellerait au sujet des arrangements définitifs.

L'inspecteur Bradford a alors consigné la note suivante : [TRADUCTION] «Il semble très coopératif. Il veut simplement pouvoir exhiber des affiches et des pancartes.»

L'inspecteur Bradford a également écrit, dans un document qui fait partie de la pièce n° 23 : [TRADUCTION] «Contactez ce type, il est très coopératif. Il serait peut-être bon, aussi, de transmettre cette note à l'inspecteur Smith du SCRC» (Service canadien de renseignements criminels). Il a donné un exemplaire de ce document, contenant ses notes manuscrites, au sergent d'état-major Farnham de manière à ce qu'il puisse l'acheminer à la Police d'Ottawa pour qu'elle délivre un permis de manifester, la GRC n'accordant pas de permis de ce genre. Le sergent d'état-major Farnham était l'agent de la GRC chargé d'assurer la liaison avec la Police d'Ottawa. M. Rankin a appelé une seconde fois l'inspecteur Bradford, qui ne l'a pas rappelé. L'inspecteur Bradford a transmis le message à quelqu'un, croyant que quelqu'un d'autre se chargerait de rappeler M. Rankin. Apparemment, personne n'a rappelé M. Rankin, après son deuxième appel.

Témoignage du sergent d'état-major Robert Farnham

Le sergent d'état-major Robert Farnham était chargé de la sécurité des routes, des ponts et des viaducs lors de la visite du président Bush; il était également responsable de la liaison avec les autres corps policiers. Le sergent d'état-major Bergeron était chargé de surveiller le secteur 3 du trajet de l'escorte de protection motorisée dont faisait partie la promenade Sussex et il faisait rapport au sergent d'état-major Farnham à ce sujet.

On a présenté au sergent d'état-major Farnham la pièce n° 24, un télex émanant du caporal Prud'homme, qui travaille pour le SCRC, une section de renseignements de la Division «A» de la GRC. Le télex informait le chef de veille des renseignements transmis par le SCRC. Ces renseignements seraient ensuite transmis aux membres chargés de patrouiller le jour de la visite du Président. C'est par ce télex que M. Robert Lamarche (son témoignage est décrit dans le cadre de l'analyse de la première plainte) a été

mis au courant de la manifestation prévue de la Coalition et de M. Rankin. Le sergent d'état-major Farnham ne se rappelait pas comment il avait été mis au courant de la manifestation projetée, mais il se souvenait d'avoir transmis l'information au sergent Hammell, l'agent de renseignements de la Police d'Ottawa.

D'après les renseignements dont disposait le sergent d'état-major Farnham, la manifestation de la Coalition devait commencer à midi. Par conséquent, il ne voyait pas l'importance de transmettre cette information à ses policiers, puisque la manifestation aurait lieu après le passage du Président sur la promenade Sussex. Il n'avait pas reçu de renseignements de la MROC au sujet d'une manifestation de la Coalition. Le sergent d'état-major Farnham ne se rappelait pas avoir vu, le ou vers le 7 février, la pièce n° 24, le télex que le gendarme Lamarche a lu le matin du 10 février. Le télex indiquait que la manifestation de la Coalition d'Ottawa pour le désarmement aurait lieu entre 10 h et 14 h. M. Rankin y est identifié comme étant l'organisateur de la manifestation.

Le 3 février, le sergent d'état-major Farnham a assisté à une réunion à laquelle prenaient également part l'inspecteur Carroll et M. Serge Lafortune. Ce dernier était l'organisateur de la manifestation de l'aile marxiste-léniniste du Parti communiste du Canada. Les manifestants devaient partir de la colline du Parlement et emprunter différentes rues d'Ottawa. Préoccupée par le fait que les manifestants devaient croiser le trajet de l'escorte de protection motorisée, la police a offert au groupe une escorte policière qui verrait à ce qu'ils ne se dispersent pas et qui les dirigerait vers le secteur réservé aux manifestations : l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

Quand on lui a demandé pourquoi il n'avait pas pris rendez-vous avec M. Rankin comme il l'avait fait avec M. Lafortune, le sergent d'état-major Farnham a répondu : [TRADUCTION] «D'après les renseignements dont je disposais, cela ne me regardait pas puisque cette manifestation devait avoir lieu une heure ou deux après la fin de la période pendant laquelle je devais assurer la sécurité sur la promenade Sussex». De plus, le sergent d'état-major Farnham a nié qu'il y avait des manifestants du côté sud de la promenade Sussex, devant l'édifice des Affaires extérieures. S'il y avait eu des manifestants le long du trajet, ou si la Coalition y avait été, [TRADUCTION] «nous aurions demandé plus d'effectifs, mais il n'y en avait pas». On n'a jamais dit au sergent d'état-major Farnham que la manifestation de la Coalition devait commencer à 10 h plutôt qu'à midi.

Même s'il ne se rappelait pas avoir vu la pièce n° 24, le sergent d'état-major Farnham savait qu'il y aurait une manifestation et qu'elle aurait lieu [TRADUCTION] «entre 10 h et 14 h, à peu près, mais d'après les renseignements que j'avais reçus par la suite,

la manifestation aurait plutôt lieu vers midi». Il a transmis cette information au sergent Hammell qui l'a consignée dans sa note de service adressée à l'inspecteur St-Pierre (pièce n° 16).

Le sergent d'état-major Farnham a confirmé qu'il n'avait pas communiqué avec les responsables de l'octroi des permis, même s'il avait assisté à des réunions tenues dans les bureaux de la MROC immédiatement avant la visite du président Bush. Il a reconnu qu'il était possible que la Municipalité régionale eût autorisé la tenue de manifestations à des endroits où la police avait interdit toute manifestation.

Quand on lui a demandé si un manifestant isolé posait des problèmes sur le plan de la sécurité, le sergent d'état-major Farnham a répondu : [TRADUCTION] «Depuis des années, si je vois une personne avec une pancarte quelconque, peu importe que le message soit "Bienvenue au Canada, George" ou "Va-t-en et ne remets plus les pieds au Canada", j'affecte des effectifs supplémentaires à cet endroit parce que le comportement de cette personne s'écarte de la norme, et, dans des cas pareils, des mesures de sécurité extrêmes s'imposent.»

Il convient ici de revenir au témoignage du sergent d'état-major Bergeron sur le rôle qu'il a joué ce jour-là, sur ses responsabilités en tant qu'agent de la paix et sur les différentes options qui s'offraient à lui lors de l'incident qui l'a opposé à M. Rankin. Voici un extrait de ce témoignage qui commence à la page 302 de la transcription :

> *Q. Ainsi, votre véritable fonction en ce qui concerne M. Rankin n'est pas d'assurer la sécurité; il s'agit plutôt d'empêcher M. Rankin de communiquer son message au président. Ce sont là les instructions que vous avez reçues.*
>
> *R. Non.*
>
> *Q. Vous n'êtes pas d'accord avec ce que je dis?*
>
> *R. Ce n'était pas les instructions que j'ai reçues.*

Q. Mais les gestes que vous avez faits visaient à neutraliser quelqu'un qui tente de transmettre un message et non quelqu'un que vous percevez comme une menace à la sécurité. Est-ce exact?

R. Les instructions que j'ai reçues me disaient que des personnes que je voyais le long de la rue Sussex qui voulaient passer un message, qui voulaient faire une démonstration, une manifestation quelconque, devaient être munies d'un permis et je devais aviser ces personnes-là de se rendre au coin d'Alexander et Sussex où l'endroit avait été permis pour faire ce genre de messages-là, passer leur message.

Au même moment, je dois ajouter que j'ai offert à M. Rankin de l'amener directement à cet endroit-là pour qu'il puisse être en place avant l'arrivée du président.

Q. Naturellement, M. Rankin affirme qu'il vous a informé qu'il avait un permis dès que vous avez engagé la conversation avec lui. Vous êtes d'accord avec cela.

R. Oui.

Q. Bon, est-ce que le fait que M. Rankin soit muni d'un permis vous aurait amené à changer d'idée et à lui permettre de manifester à l'endroit où il se trouvait, ou l'auriez-vous quand même invité à se rendre au secteur désigné?

R. Si M. Rankin m'avait montré son permis, à ce moment-là, j'ai mentionné plus tôt que dans des cas exceptionnels il y a possibilité d'erreur, il y a possibilité de manque de communication à un moment donné; ça peut arriver.

C'est pour ça qu'on a une équipe volante qu'on appelle le Quick Response Team qui eux s'occupent des cas exceptionnels. Dans ce cas-là, avoir vu la permission de M. Rankin, j'aurais tout simplement avisé le S.E.M. Farnham pour qu'il puisse m'envoyer une équipe volante pour être avec M. Rankin lors du passage de l'escorte motorisée.

Q. Quand M. Rankin vous a avisé qu'il avait effectivement un permis, vous auriez pu communiquer avec M. Farnham, n'est-ce pas?

R. Oui, j'aurais pu communiquer avec le S.E.M. Farnham, mais par contre je croyais de mon devoir de demander à la personne qui disait qu'il avait un permis de me montrer son permis avant de commencer à faire de la recherche étant donné que c'est lui qui avait le permis.

Q. À quel moment M. Rankin vous a-t-il avisé qu'il avait un permis? Vous en rappelez-vous?

R. Je dirais de deux à trois minutes après qu'on a engagé la conversation.

Q. Et quelle heure était-il environ?

R. J'ai rencontré M. Rankin vers 11 h 10; c'est-à-dire 11 h 13 approximativement.

Q. Et à quelle heure le président devait-il passer?

R. Je n'avais pas l'heure exacte que le président était pour arriver mais je savais par communication radio qu'il était en chemin.

Q. Alors on peut dire que vous vous attendiez à ce qu'il passe dans les 10 ou 15 minutes.

R. Au plus tard, oui.

Q. Donc, vous auriez pu y régler le problème - vous n'aviez pas beaucoup de temps. Vous auriez pu régler la question en communiquant avec l'inspecteur Farnham dès que M. Rankin vous a dit qu'il avait un permis.

R. J'aurais pu résoudre le problème immédiatement si M. Rankin m'avait montré sa permission et à ce moment-là j'aurais communiqué avec le S.E.M. Farnham pour confirmer la permission.

Q. D'accord. Mais s'il vous a dit qu'il avait un permis, même sans avoir vu le permis en question, vous auriez pu vérifier auprès de l'inspecteur Farnham pour savoir si - ce n'est pas impossible, vous auriez pu le faire.

R. Ce n'est pas impossible mais la procédure est que lorsqu'on a un permis pour une manifestation à l'intérieur de la région ici, on doit l'apporter avec nous et la montrer à la demande des autorités, si nécessaire.

Q. Je suppose que vous pouviez opter pour l'une ou l'autre de deux lignes de conduite. La première consistait à communiquer avec l'inspecteur Farnham et à faire venir son équipe d'intervention d'urgence sur les lieux; c'était possible.

R. Je n'avais aucune preuve que M. Rankin avait un permis.

Q. Bien sûr, M. Rankin dit qu'il vous a bel et bien montré son permis, alors --

R. Je ne l'ai pas vu.

Q. Vous contestez cela.

R. Je n'ai pas vu le permis du tout; en aucun moment. Sauf après que tout est arrivé.

Q. Et l'autre façon de procéder pour laquelle vous auriez pu opter consistait à permettre à M. Rankin d'exhiber son étendard, quitte à le surveiller vous-même pendant le passage de l'escorte motorisée.

R. Ce n'était pas mes fonctions.

Q. Mais vous n'étiez pas réellement inquiet de la présence de M. Rankin sur le plan de la sécurité. Vous l'avez déjà mentionné.

R. Je ne connaissais pas M. Rankin mais je savais qu'il voulait faire passer un message au président.

Q. Le fait de tenter de communiquer un message au président des États-Unis pose-t-il un risque pour la sécurité, à votre avis?

R. Absolument pas mais il y avait un endroit bien spécifique pour passer des messages au président à ce moment-là.

Q. Ce que vous dites, si j'ai bien compris, c'est que les gens peuvent être autorisés à communiquer leurs messages, mais qu'ils ne peuvent le faire qu'aux endroits où la police ne leur permet expressément. Est-ce exact?

R. Ce n'est pas moi qui décide des endroits où les gens doivent passer leurs messages.

COMPÉTENCE

Dans son exposé final, M. Morin a contesté la compétence de la Commission pour ce qui est de formuler des conclusions et des recommandations relatives à la question de savoir si on avait contrevenu, en l'occurrence, à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À l'appui de cette position, M. Morin a invoqué avec insistance l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Cuddy Chicks Limited* c. *La Commission des relations de travail de l'Ontario et l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 175* [1991] 2 R.C.S. 5.

Dans l'affaire précitée, la compétence de la Commission d'examiner sa propre loi habilitante, à la lumière des dispositions de la *Charte*, a été contestée avant l'audition de la question. La Cour a jugé qu'un tribunal administratif comme la Commission des relations de travail de l'Ontario, qui a le pouvoir d'interpréter la loi, est investie du pouvoir concomitant de déterminer si la loi en question est constitutionnelle.

En l'espèce, la Commission applique simplement, en formulant ses conclusions, les principes énoncés dans la *Charte*; ce faisant, elle peut, de l'avis de la Commission, citer des affaires déjà tranchées par des tribunaux compétents. On ne demande pas à la Commission de déterminer si certains articles de la *Loi sur la GRC* sont constitutionnels, et on ne devrait pas non plus le lui demander.

Compte tenu qu'il lui incombe de formuler des conclusions et des recommandations relatives aux plaintes dont elle est saisie, la Commission s'estime compétente pour déterminer si les actes du sergent d'état-major Bergeron à l'égard de M. Rankin violaient l'alinéa 2b) de la *Charte*.

ANALYSE - CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Il convient de signaler, dès le départ, que le droit garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte* existe en soi et peut être exercé sans permis. Le permis n'est rien d'autre qu'un instrument utilisé par cette municipalité pour obtenir toute l'information nécessaire au sujet de manifestations projetées. Les témoins qui ont comparu à la présente audience l'ont confirmé. Le sergent d'état-major Bergeron l'a admis et a même expliqué que lors de manifestations précédentes, il n'avait pas empêché des gens de manifester, même s'ils n'avaient pas de permis. Le sergent d'état-major Farnham a également admis que le permis ne donnait pas le droit de manifester, puisque ce droit existe en soi. La Commission est d'avis qu'il s'agit-là d'une description juste de la loi.

Il convient à présent d'examiner la jurisprudence que les avocats ont citée devant la Commission pour établir si les circonstances de l'espèce permettaient à la police de limiter le droit de M. Rankin de manifester à un endroit précis.

L'arrêt de principe sur l'expression d'une opinion dans un lieu public est *le Commonwealth du Canada* c. *Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139. La question sur laquelle la Cour s'est penchée dans cette affaire était celle de savoir dans quelle mesure le droit à la liberté d'expression pouvait être exercée dans des lieux appartenant au gouvernement. Un groupe de personnes représentant le Comité a tenté de distribuer des tracts dans lesquels un point de vue politique était exprimé. On les a empêchées de le faire en vertu du *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*. Ledit règlement interdisait à toute personne de se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, et de faire de la publicité ou de la sollicitation dans un aéroport, en son propre nom ou au nom d'autres personnes, ou de fixer, d'installer ou de placer quoi que ce soit dans un aéroport dans le but de se livrer à une activité ou à une entreprise. La Cour s'est prononcée sur la question de savoir si les citoyens pouvaient exercer leur droit à la liberté d'expression dans tous les lieux appartenant au gouvernement. La Cour a répondu par la négative et donné des exemples d'endroits où ce droit ne pourrait pas être exercé, par exemple le cabinet d'un juge ou une tour de contrôle de la circulation aérienne.

Ensuite, la Cour s'est demandé si l'alinéa 2b) de la *Charte* garantissait l'accès aux propriétés du gouvernement à ceux qui souhaitaient exprimer publiquement une opinion. Elle a établi certains critères permettant d'évaluer si les lieux appartenant à l'État pouvaient être décrits comme des forums publics et, dans l'affirmative, si ces lieux devaient être accessibles au même titre que les parcs et les voies publiques, lesquels sont, par essence, des forums publics. Le juge en chef Lamer a exprimé l'avis suivant à la page 157 :

> *[...] il faut considérer que si l'expression adopte une forme qui contrevient ou est incompatible avec la fonction de l'endroit où l'on tente de s'exprimer, une telle forme d'expression ne tombe pas sous le coup de l'al. 2b). Par exemple, si une personne tentait de faire du piquetage en plein coeur d'une autoroute achalandée ou encore d'ériger des barricades sur un pont, d'aucuns concluraient qu'une telle forme d'expression, en un tel endroit, est incompatible avec la fonction principale de ce lieu qui est d'assurer le mouvement efficace des automobilistes. Dans un tel cas, l'on ne pourrait conclure qu'il y a eu restriction à la liberté*

> *d'expression si un agent du gouvernement forçait le piqueteur à s'exprimer ailleurs.*

Quant à savoir si les rues et les parcs peuvent être utilisés pour exprimer un point de vue, le juge LaForest a fait la déclaration suivante, à la page 165 :

> *[...] Je partage l'opinion du Juge en chef et du juge McLachlin que cette liberté ne comprend pas le droit d'utiliser toutes les propriétés du gouvernement aux fins de répandre ses opinions sur des questions de nature publique, mais je n'ai aucun doute qu'elle comprend le droit d'utiliser à ces fins les rues et parcs qui sont destinés à l'usage du public, sous réserve sans doute d'une réglementation raisonnable conçue en vue d'assurer leur utilisation continue pour les fins auxquelles ils sont destinés.*

La juge Claire L'Heureux-Dubé a elle aussi fait le commentaire suivant à ce sujet, à la page 206 du jugement :

> *[...] L'élément «traditionnel» de l'analyse de la tribune publique doit donc s'attarder au «type» d'endroits associés historiquement à la discussion publique, et non pas se restreindre à des endroits en particulier.*
>
> *Le même raisonnement s'applique à l'évaluation de la signification symbolique d'une propriété. Le symbolisme de la pelouse d'un palais de justice ou de la Colline parlementaire va de soi; cependant, les rues et les parcs ont également acquis une signification particulière : ce sont des endroits accessibles où l'on peut s'adresser à ses concitoyens sur différents sujets. Cette caractéristique distinctive n'est pas rattachée à une rue ou à un parc simplement à cause de leur désignation comme telle. Un parc n'a pas en soi la valeur d'une tribune publique; il ne l'acquiert que parce que la population choisit de fréquenter les parcs. La question de savoir si un arbre fait du bruit en tombant dans un parc désert ne pose pas de question constitutionnelle. Par contre, la question de savoir dans quelle mesure on peut faire obstacle à la personne qui s'adresse aux passants en est une.*

Cependant, si la rue peut être un lieu approprié pour l'expression d'idées, cette expression peut être restreinte pour certaines raisons. Il est généralement exclu que le gouvernement (la police) impose une restriction en raison du message exprimé.

En revanche, si la restriction n'a aucun rapport avec le contenu du message exprimé, elle peut très bien être justifiée. Pour reprendre les propos de la juge McLachlin, à la page 238 :

> *[...] Par contre, si la restriction n'est pas liée au contenu, il est fort possible qu'elle ne porte aucunement atteinte à la liberté d'expression. Dans ce cas, la jurisprudence établie dans Irwin Toy prévoit que le requérant doit démontrer que l'expression en cause (y compris l'heure, le lieu et le mode d'expression) sert à promouvoir l'un des objectifs qui sous-tendent la garantie de liberté d'expression. Ces derniers sont ainsi définis dans Irwin Toy (à la p. 976) : (1) la recherche de la vérité, (2) la participation à la prise de décision d'intérêt social et politique, et (3) l'encouragement de la diversité des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels dans une société tolérante et accueillante à l'égard de la transmission et de la réception des idées. Le requérant n'aura droit à la protection de l'al. 2b) de la Charte que s'il peut faire la preuve de l'existence d'un lien entre son utilisation du forum en cause, à des fins d'expression publique, et au moins l'un de ces objectifs.*

Nous convenons avec l'avocat du plaignant que le message de M. Rankin était l'expression d'une idée politique. Ce message s'adressait au Président des États-Unis et portait sur sa politique relative à l'essai des missiles de croisière en sol canadien. Nous convenons également que l'endroit où cette expression d'un message devait se dérouler convenait à ce type d'activité. D'après la preuve produite, il s'agissait d'un terrain municipal situé à quelques pieds du trottoir de la promenade Sussex; ce terrain faisait également partie de ce que l'on a appelé l'emprise de route régionale. L'emprise de route était la voie que l'escorte de protection motorisée du Président devait emprunter pour se rendre à la résidence du Premier ministre.

Le raisonnement énoncé par la juge McLachlin à la page 243 peut nous éclairer davantage sur la question en litige :

> *Ensuite, il s'agit de déterminer si la restriction en cause avait pour effet de limiter l'expression. Je conviens avec la juge L'Heureux-Dubé que c'était le cas. Cependant, contrairement à cette dernière, je ne crois pas que cela prouve qu'il y a eu violation de l'al. 2b) de la Charte. Pour les motifs déjà énoncés, le critère formulé dans l'arrêt Irwin Toy exige que l'on passe à une étape*

> *supplémentaire avant de pouvoir conclure à l'application de l'al. **2b**). L'effet restrictif ayant été démontré, nous devons nous demander si l'expression en cause sert à promouvoir l'un des objectifs de la garantie de liberté d'expression? Y a-t-il un lien entre l'utilisation des aéroports comme forum à des fins de discours et de sollicitation politiques et les valeurs consacrées par la recherche de la vérité, la participation aux questions politiques et sociales dans la société ou l'enrichissement ou l'épanouissement personnels?*
>
> *Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin que la deuxième valeur pour répondre à cette question. Les intimés en l'espèce tentaient de présenter leurs opinions politiques dans un endroit fréquenté par de nombreux membres de la société, en route d'un point à un autre, un endroit qui peut être considéré comme l'équivalent moderne des rues et des chemins d'autrefois. Il y a donc un lien entre l'utilisation de l'aéroport à des fins d'expression par l'intimé et l'un des objectifs de la garantie de liberté d'expression. Je conclus que l'acte du gouvernement constituait une restriction des droits que confère aux intimés l'al. **2b**) de la **Charte**.*

Pour ces mêmes raisons, nous sommes forcés de conclure que la directive policière formulée lors de la réunion du 6 février restreignait les droits du plaignant garantis par l'alinéa 2b) de la *Charte*.

Il s'agit, à présent, de savoir si la restriction de la liberté d'expression de M. Rankin était permise par l'article premier de la *Charte*. Autrement dit, cette restriction peut-elle être considérée comme «une règle de droit, dans des limites qui [sont] raisonnables et dont la justification [peut] se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique»?

On ne nous a pas cité de texte qui pourrait être considéré comme un texte de loi, un document autorisant l'émission de la directive en cause. On a évoqué certaines politiques de la GRC et ententes conclues entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial au sujet des responsabilités de leurs corps policiers respectifs lors de visites de PDM. On nous a également expliqué que la GRC était responsable de l'application de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Toutefois, on ne nous a pas cité de texte de loi ou de législation subordonnée qui autoriserait les restrictions décrétées par la police.

Par conséquent, nous devons conclure que l'article premier de la *Charte* ne s'applique pas en l'espèce, puisque les directives policières n'ont pas été prescrites par une règle de droit.

Cette conclusion est conforme à une conclusion analogue tirée par le juge en chef Lamer dans l'affaire *Commonwealth du Canada*, à la page 164 :

> *Selon moi, la restriction imposée à la liberté des intimés de s'exprimer a été causée par le geste du directeur de l'aéroport, un agent du gouvernement, lorsque ce dernier a ordonné aux intimés de cesser leurs activités. Bien que ce geste soit fondé sur une politique ou directive établie, je ne crois que l'on puisse de ce fait conclure qu'il y a bel et bien une «règle de droit» pouvant être justifiée par le truchement de l'article premier de la Charte. Les directives ou politiques internes du gouvernement diffèrent essentiellement des lois et règlements dans la mesure où elles ne sont généralement pas publiées et de ce fait connues du public. Par surcroît, elles ne lient de façon obligatoire que les agents du gouvernement et peuvent être modifiées ou répudiées en toute discrétion. Pour ces raisons, la politique fermement établie du gouvernement ne peut faire l'objet du test de l'article premier de la Charte.»*

Compte tenu des faits de l'espèce, nous devons conclure qu'en voulant appliquer la directive policière du 6 février, le sergent d'état-major Bergeron a porté atteinte au droit d'expression de M. Rankin, ce droit n'étant pas restreint par une règle de droit.

M. Mongeau a soutenu que, pour que la Commission puisse conclure que le sergent d'état-major Bergeron avait violé le droit de M. Rankin à la liberté d'expression, elle devait conclure également que ledit policier avait sciemment et délibérément violé ce droit. Cependant, comme il l'a souligné, il n'y a absolument rien qui prouve cela.

Répliquant à cet argument, M^me^ Thomas a soutenu que la volonté ou l'intention, de la part de l'agent du gouvernement, de violer un droit garanti par la Constitution n'entrait pas en ligne de compte lorsqu'il s'agissait de déterminer si un droit avait été violé. À l'appui de cet argument, elle a cité les arrêts *R.* c. *Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613, *R.* c. *Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495 et *R.* c. *Jacoy*, [1988] 2 R.C.S. 284. Nous sommes d'accord avec la position de M^me^ Thomas et nous sommes d'avis qu'elle a correctement énoncé la loi. Que le sergent d'état-major ait su ou ignoré que, par ses actes, il portait atteinte aux droits de

M. Rankin, cela n'est d'aucune utilité pour déterminer si cette atteinte a effectivement eu lieu.

On a aussi cité devant la Commission d'autres affaires qu'elle juge pertinentes en l'espèce.

Dans *Knowlton* c. *La Reine*, [1974] R.C.S. 443, un homme a tenté de pénétrer dans une zone d'accès interdit pour photographier le Premier ministre Kossyguine lors de sa visite à Edmonton. L'individu a été arrêté. Il faut savoir que M. Kossyguine avait déjà été approché d'une façon menaçante par un manifestant qui par la suite avait été arrêté. Cet incident avait ameuté l'opinion publique à cause de l'insuffisance apparente des mesures de sécurité prises pour protéger M. Kossyguine. Par conséquent, pendant la visite de ce chef d'État à Edmonton, des mesures beaucoup plus strictes avaient été prises pour veiller à ce que l'incident ne se reproduise pas. Dans *Knowlton*, la Cour a conclu que l'État était justifié de prendre des mesures de sécurité légitimes et raisonnables pour protéger un dignitaire étranger. Nous citons un passage qui nous semble particulièrement intéressant, à la page 448 :

> *[...] [L'individu arrêté]. Il aurait peut-être pu obtenir le privilège conféré aux membres de la presse et à certaines autres personnes d'avoir accès à la zone interdite s'il avait demandé un laissez-passer en temps utile, aux autorités compétentes. Il ne l'a pas fait. [...]*

Bien que cette affaire soit antérieure à l'adoption de la *Charte*, elle est pertinente en l'occurrence. Les faits en cause ont trait à un individu qui voulait pénétrer dans un périmètre de sécurité établi autour de M. Kossyguine. En l'occurrence, M. Rankin souhaitait manifester le long du trajet de l'escorte motorisée du Président, alors que toute manifestation avait été interdite à cet endroit, sauf dans le secteur réservé à cette fin à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

M. Morin a également cité l'affaire *Abbey* et *Stapleton*, un jugement non publié de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick. La Cour déclare ce qui suit à la page 15 :

> [TRADUCTION]
>
> *À mon avis, lorsque les actes suspects de la plaignante McBride, c'est-à-dire le fait qu'elle ait dissimulé quelque chose sous son manteau, ont été portés à l'attention de Preslauer - un membre de la GRC - c'était une «mesure de sécurité raisonnable» [de l'arrêter], compte tenu qu'elle se trouvait près de l'entrée de la salle de*

réunion où le Premier ministre devait prendre la parole quelques instants plus tard -

Dans une autre décision non publiée, *Murphy, Keating et Boudreault*, il est question, encore une fois, d'événements survenus pendant une visite du Premier ministre Mulroney au Nouveau-Brunswick. Des gens faisaient du piquetage dans un endroit où le Premier ministre devait prononcer un discours. La foule est devenue agressive et, à un moment, un des manifestants a frappé M^me^ Mulroney. Un des agents de la GRC qui était sur les lieux a arraché la pancarte des mains d'un des manifestants et l'a jetée par terre.

Une altercation a suivi, et quelques manifestants ont été emmenés au poste de police. La Cour a conclu que le recours à la force était justifié ajoutant, à la page 21 du jugement, que les libertés d'expression, de réunion et d'association de l'individu avaient été respectées, sous réserve des droits de toutes les personnes présentes.

Bien que les faits décrits dans ces affaires diffèrent de ceux de l'espèce puisque les plaignants se tenaient très près du chef d'État étranger, dans un cas, et du Premier ministre du Canada et de son épouse, dans l'autre, on peut se représenter pour un moment la situation suivante : que serait-il arrivé si 1 000 manifestants isolés avaient tenté de manifester individuellement à différents endroits le long du parcours de l'escorte motorisée du Président? Si cela était permis sans aucune restriction et sans que les manifestants soient obligés de se tenir à des endroits précis, il en résulterait assurément un véritable cauchemar du point de vue de la sécurité.

De toute évidence, la visite du Président des États-Unis comporte de grands risques sur le plan de la sécurité. Le fait que la GRC ait limité le secteur réservé aux manifestations à l'intersection Alexander-Sussex pour garder le contrôle sur le parcours de l'escorte motorisée était, selon la Commission, une mesure de sécurité légitime et raisonnable prise pour protéger un chef d'État étranger en visite au Canada.

Pour ces raisons, la Commission conclut que la directive de la GRC formulée lors de la réunion le 6 février était une mesure de sécurité raisonnable et légitime visant à protéger le Président des États-Unis pendant son passage sur la promenade Sussex en direction de la résidence du Premier ministre.

CONCLUSIONS - PLAINTE N° 2000-PCC-89093

Ayant pris connaissance de la preuve décrite plus haut et analysé le droit pertinent, le Comité d'audience de la Commission tire les conclusions suivantes :

1. En vertu de l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et liberté*, toute personne, au Canada, a certaines libertés fondamentales dont la liberté d'opinion et d'expression. Cette liberté comprend le droit de manifester paisiblement dans les limites permises par la loi.

2. M. Rankin entendait exercer ce droit quand il a traversé la rue pour se rendre du côté nord de la promenade Sussex, dans le but d'exhiber un étendard afin de communiquer un message au Président des États-Unis. Le message portait sur l'essai de missiles de croisière en sol canadien.

3. M. Rankin a d'abord informé la GRC, et plus particulièrement l'inspecteur Bradford, de son intention. Quelque temps plus tard, le sergent Hammell de la Police d'Ottawa l'a appelé pour lui conseiller d'obtenir un permis de la MROC. M. Rankin a fait les démarches nécessaires et a obtenu ce permis.

4. Le permis, annexé à une lettre du 7 février 1989 adressée à la Coalition d'Ottawa pour le désarmement, informait M. Rankin que son groupe était autorisé à manifester sur l'emprise de route régionale, sous réserve de certaines conditions. La première condition était que la manifestation commence à 10 h et prenne fin à 14 h le vendredi 10 février 1989. La deuxième était que les manifestants circulent uniquement sur la promenade Sussex, aux environs de l'édifice des Affaires extérieures.

5. Le 10 février, vers 10 h 30, M. Rankin a garé sa voiture dans le parc de stationnement pour les visiteurs situé derrière l'édifice des Affaires extérieures et il s'est rendu au côté nord de la promenade Sussex; c'est là qu'il entendait exhiber son étendard. Le sergent d'état-major Bergeron est arrivé sur les lieux entre 11 h 05 et 11 h 10; il est descendu de sa voiture et a informé M. Rankin qu'il ne pourrait pas manifester à cet endroit. Il a informé M. Rankin qu'il y avait un secteur spécial réservé aux manifestations à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex.

6. La question qu'il faut trancher est la suivante : compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, par sa conduite, le sergent d'état-major Bergeron a-t-il porté atteinte au droit de M. Rankin de s'exprimer, droit qui est garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits*

et libertés? La Commission conclut que le sergent d"état-major a effectivement porté atteinte à ce droit.

7. Cependant, la Commission conclut également qu'en appliquant la directive du 6 février de la GRC, le sergent d'état-major Bergeron était justifié de restreindre le droit de M. Rankin de manifester à l'endroit que M. Rankin avait choisi.

8. Bien qu'il n'existe pas de «règle de droit» qui justifie la violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Commission estime que la directive du 6 février de la GRC constituait une mesure raisonnable et légitime que la GRC a prise pour pouvoir remplir sa fonction d'assurer la sécurité d'un chef d'État en visite au Canada.

AUTRES CONCLUSIONS

1. M. Rankin s'est fait dire qu'il ne pouvait manifester du côté nord de la promenade Sussex et que le seul secteur où les manifestations étaient permises se trouvait à l'intersection de la rue Alexander et de la promenade Sussex. Pourtant, au moment même où ces événements se déroulaient, un groupe manifestait du côté sud de la promenade Sussex, et on ne l'a pas invité, apparemment, à se déplacer vers ledit secteur. La Commission note que la manifestation qui se déroulait du côté sud de la promenade Sussex était le fait d'un seul manifestant.

2. Il ressort également de la preuve produite que les deux policiers responsables de veiller à la bonne marche des activités relatives à l'escorte de protection motorisée ce jour-là, le sergent d'état-major Farnham et l'inspecteur Carroll, ignoraient que la manifestation de la Coalition devait commencer à 10 h aux environs de l'édifice des Affaires extérieures. La Commission trouve étrange que l'inspecteur Carroll n'ait jamais pris connaissance des documents contenant des renseignements sur cette manifestation - les pièces 15 et 16 - puisque ces documents ont circulé dans la Section de la circulation de la Police d'Ottawa, dont il est le chef. La Commission trouve également bizarre que le sergent d'état-major Farnham, qui était pourtant chargé d'assurer la coordination des activités policières ce jour-là et qui s'est rendu aux bureaux de la MROC, l'entité responsable de la délivrance des permis, n'ait pas été au courant de la manifestation prévue par la Coalition.

3. En revanche, la Commission conclut que le gendarme Robert Lamarche de la GRC, qui était également affecté à des fonctions de sécurité touchant l'escorte motorisée du Président, le 10 février, était au courant de la manifestation projetée par M. Rankin. Il savait aussi que

la manifestation devait commencer à 10 h et prendre fin à 14 h ce jour-là.

4. La Commission estime que les constatations qui précèdent dénotent à tout le moins de graves lacunes dans la communication et la coordination, de la part de policiers chargés d'assurer la sécurité d'une personne de marque qui était, en l'occurrence, nul autre que le Président des États-Unis.

RECOMMANDATIONS

La Commission formule les recommandations suivantes :

1. Que la GRC organise d'une façon plus rigoureuse les visites de PDM lorsqu'elle est appelée à jouer un rôle prépondérant.

2. Que la GRC prépare pour ses membres, que ce soit dans le cadre d'une politique ou d'un autre document, une liste des choses à faire, aussi bien en prévision de la visite d'un dignitaire que le jour même de l'événement.

3. Que cette liste soit remise aux officiers supérieurs de même qu'aux chefs de veille responsables de la sécurité lors de la visite d'une PDM et que ceux-ci se consultent quotidiennement pour voir à ce que les mesures nécessaires sont prises.

4. Que cette liste fasse état, notamment, de l'obligation pour la GRC de consulter chaque jour l'autorité habilitée à octroyer des permis de manifester pour se tenir au courant de toutes les manifestations prévues et pour obtenir les renseignements pertinents à leur sujet.

5. Que la GRC dresse, à l'intention de ses policiers et de ses membres appelés à participer aux opérations de sécurité lors des visites de PDM, une liste des choses à faire et à ne pas faire, de manière à ce qu'ils connaissent à fond les obligations et les devoirs qui leur incombent pendant de telles visites. Que cette liste soit constamment revue à la lumière de l'évolution de la jurisprudence relative à la *Charte*, en ce qui concerne le droit des citoyens de s'exprimer et de manifester.

6. Que la GRC présente des excuses formelles à M. Rankin pour avoir omis de communiquer avec lui avant le jour de la visite du Président pour l'informer des restrictions imposées relativement à l'emplacement des manifestations.

7. Pour éviter que de tels incidents se produisent à l'avenir, la Commission recommande fortement à la GRC de prendre les mesures nécessaires en vue de l'adoption d'un règlement qui

garantirait que toutes décisions ou interventions futures de la GRC, pour ce qui est de restreindre les manifestations pendant les visites de chefs d'État, respectent l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*.